

III Jornadas del Doctorado en Geografía. Desafíos Teóricos y Compromiso Social en la Argentina de Hoy, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 29 y 30 de septiembre de 2010

REGULARIZACIÓN DOMINIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 1990 - 2005

Mgtr. Mariana Relli
CEUR/CONICET
marianarelli@yahoo.com.ar

Resumen:

La problemática de la irregularidad del hábitat popular urbano en nuestro país no presenta las magnitudes encontradas en otros países de Latinoamérica; no obstante ello, desde diferentes niveles del Estado, se ha encarado medidas para la regularización de las diferentes formas en las que se manifiesta esa irregularidad. Nuestro trabajo¹ tiene por objetivo el estudio de la política de regularización de asentamientos encarada desde la provincia de Buenos Aires durante la década de reformas del Estado. En esta oportunidad hacemos una muy breve presentación del tema que estamos estudiando y las dimensiones a través de las cuales encaramos nuestro objeto, luego presentamos los referentes teóricos y los estudios antecedentes a los que hemos recurrido para ajustar el diseño de la investigación y, finalmente, hacemos una pequeña reflexión sobre la relevancia del tema en la realidad social actual.

Palabras clave: irregularidad – hábitat popular urbano – políticas públicas

¹ Tesis de Doctorado en Geografía (UNLP): "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, 1990-2005" que está siendo realizada bajo la dirección de la Dra. Beatriz Cuenya y la codirección de la Mgtr. Patricia Pintos.

1. Síntesis de la propuesta de investigación

Durante la década del '90, en varios países de América Latina comenzaron a implementarse -y en otros, como Perú y México, se profundizaron- medidas estatales frente a la irregularidad dominial y urbana del hábitat popular de las grandes ciudades. En Argentina, esta década fue testigo de medidas tomadas a nivel nacional² con el objetivo de avanzar en la regularización de los asentamientos populares. Por su parte, los sucesivos gobiernos de la provincia de Buenos Aires también han tenido iniciativas en ese sentido y es sobre ellas donde queremos ubicar el foco de nuestra indagación.

La investigación que se propone como trabajo de Tesis Doctoral tiene por objetivo general conocer a fondo la política de regularización dominial encarada desde el gobierno de la provincia de Buenos Aires durante el período 1990 – 2005 (O'Donnell y Oszlak 1976; Thwaites Rey y López 2005) y analizarla de acuerdo a la propuesta teórico metodológica para el estudio de las políticas públicas concebidas como tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. Para ello, tendremos en cuenta la entrada de la cuestión a la agenda política, las modalidades adoptadas como respuesta a la cuestión (en términos de creación de organismos públicos y/o definición de funciones, y del diseño de acciones concretas) y el contexto en el cual se han inscripto las medidas tomadas.

En una primera indagación que luego dio origen a la propuesta de trabajo, pudimos conocer que el Estado provincial en las últimas décadas ha tomado medidas de distinto corte frente a la irregularidad como hecho consumado, es decir, frente la existencia de situaciones de posesión no formalizadas y producto de modalidades irregulares de acceso al suelo. Nuestra propuesta de investigación pretende analizar esas intervenciones públicas desde el Estado provincial tanto en el plano de la formulación de la política como en el de la implementación, para ello proponemos un estudio en dos partes:

- 1. Estudio de la política de regularización dominial de la provincia de Buenos Aires en el período 1990 – 2005.*³
- 2. Observación de la implementación de los componentes de la política en el aglomerado Gran La Plata (La Plata, Berisso, Ensenada) en el mismo período.*

² Creación de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales "Programa Arraigo", del Programa de Mejoramiento de Barrios "PROMEBA" y sanción de la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles (24.374/94).

³ En 1990 se creó la Dirección Provincial de Regularización Dominial dentro del Ministerio de Acción Social (absorbiendo dos entidades preexistentes con funciones similares y menor rango) y en 2005 se trasladó la Dirección Provincial de Tierras a la recién creada Subsecretaría Social de Tierras del Ministerio de Infraestructura Vivienda y Servicios Públicos, estos dos momentos son tomados para la delimitación del período de estudio.

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 del '90, escenario de la reforma del Estado y de fuertes cambios en el modelo asistencial. Por otro lado, el Gran La Plata ofrece un campo aún no explorado para visualizar, en un recorte territorial concreto, las formas de abordaje de la problemática desde el gobierno provincial y las posibles relaciones e intervenciones de los gobiernos locales.

Partimos del conocimiento de la existencia de diferentes situaciones de irregularidad dominial y urbana que afectan fundamentalmente a los pobladores de barrios populares; dichas situaciones se relacionan con las *formas de acceso al suelo* de las familias que carecen de recursos para hacerlo por la vía formal (el mercado y/o los programas públicos de vivienda). Todo lo que se produzca fuera de los marcos normativos vigentes es calificado de *ilegal, irregular o informal*⁴ 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). 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 de los titulares del dominio.⁵ 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.

Regularizar es intervenir sobre esos aspectos en cada caso 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

⁴ 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) 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).

⁵ En todos estos casos se habla de *posesión* puesto que no está culminado el proceso que conduce a la tenencia en *propiedad* y, en algunos de ellos, difícilmente se acceda a ella. 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*.

intervenciones, necesariamente, participa el Estado persiguiendo distintos objetivos (más o menos explícitos).

En la provincia de Buenos Aires, las medidas adoptadas 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:

- *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.

Nos propusimos estudiar “la política” de regularización provincial en el período 1990 – 2005 y, en una primera aproximación a ella, nos encontramos con un conjunto de medidas tomadas desde “el Estado”. Por un lado, fuimos a observar la estructura de organismos provinciales con incumbencias en la regularización de asentamientos populares; observamos un movimiento bastante llamativo al interior de los organismos y una suerte de circulación de los mismos entre diferentes ministerios que llamó nuestra atención.⁶

Por otro lado, 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 de que se trate sino también muestran lo que podríamos llamar diferencias de concepción, lo que nos permite agruparlas de la siguiente manera:

- Medidas diseñadas a modo de acción frente a determinado tipo de irregularidad: la adhesión provincial a la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles (24.374/94) para regularizar compras en loteos que no llegaron a la formalización; la ejecución del

⁶ En el período estudiado, 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), siempre manteniendo funciones similares.

Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA mediante la creación de una unidad específica.

- Recurrencia a ciertas posibilidades que brindan los marcos jurídicos y su utilización *ad hoc*: la sanción de leyes de expropiación de inmuebles de dominio privado (previa declaración de utilidad pública y con el fin de transferir a sus actuales ocupantes); transferencia de inmuebles de dominio privado del Estado provincial a los municipios para ser cedidos o vendidos a sus ocupantes (ley 11.418/93); mediación del Estado provincial ante propietarios con deudas impositivas para transferencia de tierras (ley 11.622/95).
- Aprovechamiento de una estructura estatal con facultades para participar de procesos de regularización dominial: escrituración social a través de Escribanía General de Gobierno de la provincia.

Hemos estructurado el trabajo en tres planos que ordenan la investigación tanto de las políticas provinciales como de su implementación a nivel local:

a) Caracterización de la política de regularización a partir de la producción de un corpus de información básica que dé cuenta del derrotero de los organismos públicos con incumbencias en la política de regularización dominial y de las medidas adoptadas frente a los distintos tipos de irregularidad. La sistematización de esta información constituye un insumo básico para el análisis.

b) Estudio en profundidad del conjunto de medidas que conformaron la política de regularización haciendo foco en la elección de las modalidades de actuación frente a las dificultades de acceso al suelo por vías formales y en el abordaje específico de la irregularidad dominial.

c) Análisis de los fundamentos y las motivaciones que estuvieron detrás de la política de regularización durante el período.

Estos planos de trabajo y las preguntas que los componen fueron definidos a partir de los respaldos teóricos que comentaremos a continuación: una propuesta teórico metodológica para el estudio de las políticas públicas y las discusiones existentes en torno a la problemática de la irregularidad urbana y frente a las acciones de regularización encaradas desde los Estados nacionales en distintos países de Latinoamérica.

2. Antecedentes y referentes teóricos

Referentes para el estudio de las políticas públicas

Para entender ese conjunto de transformaciones al interior de las estructuras estatales y las distintas medidas adoptadas frente a la cuestión de la irregularidad dominial, echamos mano a la definición de política estatal o pública de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak (1976): *“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.”*

Esta definición está mirando al Estado y sus respuestas frente a *“cuestiones socialmente problematizadas”*, o sea, aquellas cuestiones que inquieten a uno o más actores sociales y que por lo tanto están demandando –de distintas maneras- que el Estado se ponga en acción para resolverlas. Nos interesa el énfasis puesto por los autores en aclarar que la acción pública frente a una cuestión no es necesariamente una ni está claramente direccionada hacia un solo 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). En el mismo sentido y desde la mirada de la sociología urbana, Emilio Duhau (1995) 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.”*

Estos autores incluyen en sus estudios de las políticas públicas la posibilidad de que éstas no sean el fiel reflejo de una decisión unívoca por parte de los actores políticos que detentan la facultad de resolver aquello entendido como problemática social; al querer entender al Estado, están viendo la complejidad que lo compone y destacan especialmente el *“carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del Estado frente a una cuestión”* (Oszlak y O'Donnell 1976). En otro trabajo, Oszlak (1991) pone a andar ese marco teórico metodológico para el estudio del Estado a través del análisis de las políticas

públicas y va un poco más allá afirmando que es en el mismo proceso de implementación de una política 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.”*

Para estudiar las políticas públicas, Oszlak y O'Donnell proponen abordar *“el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión,”* proceso en el cual una problemática va tomando relevancia, entra en la agenda de cuestiones a tratar por el Estado, provoca reacciones (*“tomas de posición”*) por parte de las unidades que componen al Estado y de otros actores no estatales. En ese mismo proceso, cuando una unidad que compone al Estado toma posición frente a la cuestión, esto repercute de manera *“vertical”* en la creación de instituciones o la asignación de funciones a las existentes (*“cristalizaciones institucionales”*) y de manera *“horizontal”* en las *“tomas y reajustes de posición de otras unidades”* (Oszlak y O'Donnell 1976) y durante el proceso de implementación se encadenan *“decisiones y acciones de diversas unidades y actores que intervienen en la materialización de una política”* (Oszlak 1991).

Sus propuestas teórico-metodológicas nos brindan un respaldo desde el cual plantear las preguntas que están orientando la investigación en las tres dimensiones antes mencionadas y para ordenar la información que vamos recabando para construir un corpus de información acerca del derrotero de los organismos públicos, las medidas y los procedimientos de regularización diseñados en el período; para observar su implementación y las modificaciones propias de esos procesos, y para analizar en profundidad los fundamentos y las motivaciones de quienes las impulsaron y su inserción en un contexto general de definición de la acción pública.

Sobre esa última cuestión, tomamos también un trabajo de Emilio Duhau (1995) en el cual describe las características de los sistemas de seguridad social y asistencia social europeos y norteamericanos y las bases económicas sobre las que se sostienen, para luego observar las características propias de los de América Latina y, más específicamente, las funciones de las políticas de asistencia social en el contexto latinoamericano de fines de los años '80 y '90. Es importante resaltar su propuesta de estudio de las políticas con una mirada que comprenda el contexto de inserción de los países de la región en la economía mundial globalizada: durante esta etapa de reformas en los Estados y modificaciones económicas (apertura, privatizaciones, liberalización) el aumento desmesurado de la pobreza les dio a las políticas sociales en general un perfil de *“lucha / combate contra la pobreza”*. Entre las iniciativas de lucha contra la pobreza -que constituyen *“un conjunto multiforme,”* no articulado y *“no se basan en derechos atribuibles a y exigibles por los ciudadanos a partir de condiciones y supuestos unívocamente definidos”*-

Duhau menciona los programas de acceso al lote urbano y de regularización de la posesión, lo cual nos marca una alerta a la hora de abordar nuestro objeto de estudio.

Las propuestas de los autores comentados hasta ahora para el estudio del *Estado en acción* levantan la mirada de la política en sí misma, la insertan en contextos mayores para luego volver a observarla en detalle, pero sin perder de vista los marcos en los que se inscribe. “El *“contexto” no es “un objeto que está ahí”*. Es una creación analítica que busca, con la mayor economía posible, “situar” el tema “específico” estudiado, respecto del conjunto de factores indispensables para comprenderlo, describirlo y eventualmente explicarlo” (Oszlak y O’Donnell 1976, comillas en el original). El contexto de nuestro estudio es, precisamente, una etapa de fuertes reformas en el aparato estatal impulsadas por organismos internacionales de crédito y las élites locales, ejecutadas por un gobierno que adhirió a los postulados del Consenso de Washington celebrado en 1989. Dichas reformas implicaron cambios muy fuertes en la economía, con tremendas consecuencias en la destrucción del empleo y en el crecimiento de la pobreza y la exclusión social, y también configuraron un “nuevo modelo asistencial” (Svampa 2005) adaptado a las formas que debió ir adquiriendo el Estado, según esos mismos postulados.

Antecedentes en el estudio de las políticas de regularización

Las políticas de regularización de asentamientos populares en Latinoamérica llevan ya algunas décadas, pero el impulso que tuvieron durante los '90 se inscribe en ese nuevo modelo asistencial pretendido para los Estados de la región. Los autores que se han ocupado de estudiarlas coinciden en afirmar que ese envión vino de la mano de las iniciativas de organismos supranacionales: la ONU, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo⁷ (Clichevsky 2003, 2007; Fernandes 2003, 2008; Calderón 2006; Fernández Wagner 2008). Dichos organismos explicitan los objetivos de los programas: la intención de *aliviar la pobreza* aparece como un rasgo común en las operatorias diseñadas sobre los supuestos beneficios de la titularización individual como medio para el acceso al crédito formal; aparecen también las alusiones a la *integración de los barrios* irregulares al resto de la ciudad *mejorando las condiciones urbanas y ambientales* de los mismos y la necesidad de actuar en pos de *asegurar la tenencia de la tierra y la vivienda* a los pobladores, entendiendo a la titularización

⁷ 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.

individual como vía exclusiva para ello. En un segundo plano, se mencionan otros objetivos asociados a la *igualdad de géneros* (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.

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; Cravino 2003) y las iniciativas de los actores políticos (Duhau 2003).

Acerca de los impulsos dados por los pobladores a estas operatorias, es interesante mirar las diferencias que en nuestro país encuentra Cristina Cravino (2003) entre los pobladores de villas de la ciudad de Buenos Aires y de la primera corona del Conurbano Bonaerense y los de asentamientos del Área Metropolitana. La autora afirma que la reivindicación por la titularidad de la tierra aparece en los asentamientos desde los inicios de su conformación y es expresada por los pobladores como voluntad de pagar por la tierra que han ocupado.⁸ Esta demanda no ha estado entre las prioridades de los habitantes de las villas, puesto que éstas se formaron inicialmente como lugares de tránsito, puertas de entrada a la ciudad, pero en los últimos años -en los que su población es más estable e incluye a varias generaciones- la pelea por la propiedad suele activarse ante amenazas de desalojo y luego se calma.⁹ Cuánto y de qué manera pudieron haber influido estas demandas en la definición de la política provincial de regularización es una de las variables a analizar en nuestro trabajo.

Otro elemento de análisis que nos parece central para nuestra investigación se relaciona con las iniciativas emanadas de los mismos actores político-gubernamentales, tema que engloba dos cuestiones que nos dejan la puerta abierta a nuevos interrogantes de cara a nuestro objeto: 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 suelo- 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).

Las medidas *ex post* (regularización) han sido estudiadas en distintos países de Latinoamérica, sobre todo allí donde han sido masivas, centradas en la titulación y donde llevan más tiempo

⁸ En el intento, también, por diferenciarse de la figura del “usurpador” y del “villero”.

⁹ Que la demanda de títulos de propiedad no se encuentre entre las reivindicaciones que promueven acciones de las organizaciones sociales no implica que los títulos no sean valorados por los pobladores de villas y asentamientos. Fernando Ostuni y Jean Louis Van Gelder han realizado interesantes estudios en asentamientos de Florencio Varela que explican los motivos por los cuales los pobladores preferirían tener la titularidad de los lotes que poseen (Ostuni y Van Gelder 2008; Van Gelder 2009).

de implementación como en Perú y México (Duhau 2003; Calderón 2003, 2006; Fernandes 2003, 2008). Esos estudios nos brindan un marco del estado de las investigaciones y discusiones en la actualidad y aportan ideas para repensar nuestras preguntas de investigación. En líneas generales, encontramos que los trabajos son críticos en relación a la adopción de medidas ante el hecho consumado de la irregularidad por varias razones que, para sintetizar, agrupamos de la siguiente manera:

Por los altos 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 ya establecida
- los costos de los largos 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 (porque no se atacan sus causas) y se sigue reproduciendo.

Debido a las ciudades a la que las políticas de regularización contribuyen a consolidar:

- la formalización de hábitats con déficits de infraestructura y equipamiento¹⁰
- 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 regularización¹¹
- los efectos sobre la formación de más asentamientos irregulares por nuevas tomas o por fraccionamientos ilegales que “suponen” (tanto para el comprador como para el vendedor) la futura intervención del Estado¹²

¹⁰ Esto es muy visible en Perú, donde se han ejecutado programas masivos de titularización sin atender las dimensiones ambientales y urbanas del hábitat popular (Calderón 2006).

¹¹ Critina Cravino (2008) señala 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.

¹² Fernandes y Smolka mencionan los problemas que vienen de la mano de la implementación de medidas de titulación. Uno de ellos refiere al efecto multiplicador de la informalidad promovido por –precisamente– las mismas medidas que intentan resolverla. Hablan del “*círculo vicioso de la regularización-informalidad*” desencadenado por las expectativas generadas en la población ante la posibilidad de obtener el título de propiedad del lote en el que viven. Se preguntan por qué, a pesar de los innumerables programas de regularización y mejoramiento que se han instrumentado en décadas recientes, la tasa de desarrollo de los nuevos asentamientos informales ha sido de dos a tres veces superior a la del crecimiento de la población urbana, y afirman que el incremento de la informalidad no se puede atribuir de forma exclusiva al crecimiento demográfico, ni al incremento de la pobreza urbana que, si bien ha aumentado, lo ha hecho a tasas menores. Para encontrar alguna respuesta al fenómeno, ponen el acento en los resultados de los programas de titulación que no se han acompañado de otras medidas complementarias y que, por eso, alimentan ese *círculo vicioso de la informalidad*, porque “*la mera expectativa de regularización conduce a*

- la pérdida de la capacidad del Estado para planificar y prever la expansión de las ciudades, la infraestructura y las redes de servicios.

Optar por políticas de anticipación a la irregularidad urbana pone al poder público frente al desafío de intervenir y regular el mercado de suelo en las ciudades y lo enfrenta a los intereses del sector inmobiliario. A propósito, Emilio Duhau escribe: *“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). Esos requisitos indicados por el autor (y a los que de manera similar hacen referencia los trabajos de Nora Clichevsky) nos brindan algunos parámetros para la observación del accionar desde los organismos públicos en el período estudiado y se enlazan con la segunda cuestión mencionada para analizar las motivaciones a partir de las cuales se han diseñado e implementado medidas de regularización: las lógicas de construcción (y acumulación) política de los actores con posibilidades de decisión.

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). Esta fuerte afirmación, cotejada con una primera indagación de nuestro propio objeto de estudio y un acercamiento al conocimiento de las medidas adoptadas por el gobierno provincial y sus resultados, nos sugirió la necesidad de incorporar esa dimensión de la política en nuestra indagación: ¿quiénes creen que la irregularidad es un problema a atacar una vez sucedido y por qué lo ven así? ¿de qué manera “se ataca” el problema? ¿Con qué otras medidas se acompañan las operatorias de regularización? Estas preguntas no intentan ignorar las múltiples determinaciones que puede

incrementos en la cotización de la tierra que se prevé será sujeta al mejoramiento, lo cual impacta en los precios en el mercado informal. A más alta expectativa (de regularización) más alto será el sobreprecio” (Fernandes y Smolka 2004) ese sobreprecio puede ser aprovechado por las familias que –urgidas por necesidades de todo tipo causadas por su situación de pobreza- decidan vender los lotes y trasladarse hacia otro lugar (una nueva ocupación o una compra irregular de un lote o vivienda de menor precio).

tener el accionar público frente a una cuestión, sino incorporar también a la explicación sobre los fundamentos de la política de regularización una mirada posada en los actores que la diseñan y la llevan a cabo y, fundamentalmente, sobre sus propias maneras de ver y explicar la cuestión y sus motivaciones para actuar.

3. Reflexión final

Hasta aquí hemos intentado exponer sintéticamente el tema que está siendo trabajado en el marco de la investigación que culminará en la Tesis Doctoral, los objetivos a alcanzar y los referentes teóricos de las dos vertientes de estudios sobre las que nos paramos para seguir adelante: la propuesta teórico metodológica del estudio de las políticas públicas como tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas en un contexto dado, y los estudios previos sobre las políticas de regularización ya implementadas en nuestro país y, sobre todo, en otros países de la región, los que nos aportan nudos de debate y cuestiones a observar detenidamente en nuestro caso.

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.¹³

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

¹³ 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.

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 encausarlos 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

- Azuela, Antonio, 1989: *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. El Colegio de México, México.
- Calderón Cockburn, Julio, 2003: "Formalización de la propiedad, cultura registral y crédito en Perú" en Abramo, Pedro (org.): *A cidade da informalidade*, Sette Letras, Rio de Janeiro
- Calderón Cockburn, Julio, 2006: *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lincoln Institute of Land Policy, Cinco 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* n° 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, 2004: "El barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales" en *Cuaderno urbano* n° 4, Resistencia.
- 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, 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, n° 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, n° 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 Schargrotsky, 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: "Quanto custaria urbanizar uma 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* n° 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, n° 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.
- Svampa, Maristella, 2005: *La sociedad excluyente*, Taurus, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, Mabel Y López, Andrea, 2005: *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal argentino*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Van Gelder, Jean-Louis, 2009: "Evaluando adecuación: percepciones de informalidad y expectativas de legalidad". Documento de Trabajo, Lincoln Institute of Land Policy.