

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa  
Coordinadores

# Los lugares del hábitat y la inclusión



# Índice

© De la presente edición:

## FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

## CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Estados Unidos 1168  
Buenos Aires, Argentina  
(54 11) 430 49145  
(54 11) 430 49505  
www.clacso.org.ar

## Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero  
Quito - Ecuador  
(593 2) 255 0881  
Quito-Ecuador  
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

---

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Prólogo</b> .....	11
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO</b>	
Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina .....	29
<i>Pedro Abramo</i>	
La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo? .....	59
<i>Emilio Duhau</i>	
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN</b>	
Nota introductoria al capítulo II. ....	89
<i>Franklin Solano</i>	
Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas. ....	93
<i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i>	
Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social. ....	123
<i>Victor Delgadillo</i>	

Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador . . . . .	145	Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980). . . . .	323
<i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i>		<i>Verónica Martínez-Flores</i>	
Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). . . . .	169	Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica . . . . .	345
<i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
CAPÍTULO III HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA		Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires . . . . .	369
Nota introductoria al Capítulo III . . . . .	205	<i>Pablo Vitale</i>	
<i>Walter Fernando Brites</i>		CAPÍTULO V VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I)	
La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano . . . . .	211	Nota introductoria al Capítulo V . . . . .	393
<i>Julia M. Ramos</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable. . . . .	233	La informalidad institucionalizada en México. . . . .	399
<i>Paola Siclari Bravo</i>		<i>Laura Carrillo Martínez</i>	
Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación . . . . .	281	El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá . . . . .	417
<i>I. Miriam Chugar Z.</i>		<i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i>	
CAPÍTULO IV POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA		Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada . . . . .	433
Nota introductoria al Capítulo IV . . . . .	301	<i>Ninotchka Matute R.</i>	
<i>Victor Delgadillo</i>		Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009). . . . .	447
Construyendo viviendas y destruyendo ciudades . . . . .	307	<i>Cintia Portugal Viana</i>	
<i>Franklin Solano Castro</i>			

## CAPÍTULO VI

### VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

Nota introductoria al Capítulo VI . . . . .	467
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna . . . . .	471
<i>Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia</i>	
Diagnóstico de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la ciudad para el período 2003-2008 . . . . .	517
<i>Andrés Forero Perilla</i>	
La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración urbana de Guayaquil . . . . .	545
<i>Gabriela Navas Perrone</i>	
Las fronteras de la ciudad: construir viviendas para las víctimas de las inundaciones en Cabaret. . . . .	565
<i>Ilionor Louis</i>	
ANEXOS	
Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México DF, 26-29 de mayo de 2010 . . . . .	579
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas” . . .	587
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
<b>Autores</b> . . . . .	591

# Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA)

María Carla Rodríguez y  
María Mercedes Di Virgilio\*

## Resumen

El objetivo del artículo es comprender los efectos y alcances de la intervención estatal, de las últimas cuatro décadas, en villas, inquilinatos, tomas de tierra, etc. a fin de regularizar las situaciones de informalidad con las que conviven dichas formas de hábitat popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Para ello repasamos las políticas y programas que desde los diferentes niveles jurisdiccionales se orientaron –más recientemente– a dar respuesta a la informalidad.

El trabajo pone en evidencia que las intervenciones de regularización analizadas, lejos de revertir las situaciones existentes, revisten de nuevas características al proceso de producción del hábitat informal. La intervención estatal en su conjunto (proliferación y dispersión de normativas, políticas y programas, muchos de ellos escasos en financiamiento y recursos técnico-profesionales) ha tendido a institucionalizar precariamente el proceso de transferencia de suelo público, acompañando así las tendencias “naturales” de desarrollo del mercado informal de suelo urbano y de vivienda de “bajo costo”. De este modo, la intervención pública no ha alterado ni los patrones ni las formas de producción del hábitat informal.

**Palabras clave:** informalidad, regularización dominial, regularización urbanística, hábitat popular.

## Abstract

The objective of the article is to understand the effects and scope of state intervention in the last four decades in villas, tenement houses, land occupations, etc. in order to regularize situations of informality with which such forms of popular habitat coexist in the Metropolitan Area of Buenos Aires. For this we revisit the policies and programs from the different jurisdictional levels that have been geared –more recently– towards giving an answer to informality. State intervention as a whole (proliferation and dispersion of norms, policies and programs, many of them lacking in financing and technical-professional resources) has tended to precariously institutionalize the process of public land transfer, and so has accompanied the “natural” tendencies of development of the informal market of urban land and of “low cost” housing. In this manner, public intervention has not altered patterns or forms of informal habitat production.

**Keywords:** informality, ownership regularization, urbanistic regularization, popular habitat.

\* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

## Introducción

La historia del hábitat popular en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se remonta a las postrimerías del siglo XIX. Si bien en la ciudad siempre han existido —desde los tiempos de la Colonia— los denominados *caseríos* o *rancheríos*, estos generalmente preexistieron a la formación de los pueblos suburbanos que posteriormente se integraron a la metrópoli. No fue sino hasta la década de 1860<sup>1</sup> cuando la ciudad se abrió a la inmigración y, con ella, a la aparición y desarrollo de formas variadas de hábitat popular<sup>2</sup>.

La inmigración generó una importante demanda habitacional, lo que dio lugar a la aparición de conventillos<sup>3</sup> o inquilinatos<sup>4</sup>. Con el desarrollo y la extensión de la metrópolis —a lo largo de todo el siglo XX—, surgieron y se consolidaron otras tipologías: a mediados de la década de 1930 se formaron las primeras villas de emergencia<sup>5</sup>; en los años cuarenta y cincuenta, el mercado de lotes económicos sin servicios; en la década de 1980, las primeras tomas de tierras o asentamientos<sup>6</sup> en los municipios de la co-

- 1 La urbanización de Buenos Aires y su conurbación han sido procesos que se han desarrollado muy lentamente, desde su fundación (la primera en 1537 y la segunda en 1580) hasta entrado el siglo XVIII. La creación del Virreinato del Río de La Plata, en 1778, y la posterior habilitación para el comercio extranjero del puerto de Buenos Aires fueron el puntapié inicial del proceso de urbanización.
- 2 A fines del siglo XIX, la ciudad de Buenos Aires experimentó un fuerte proceso de crecimiento poblacional tributario por la llegada de grandes contingentes de inmigrantes europeos entre 1871 y 1887, situación que se extendió hasta las primeras décadas del siglo XX. En 1869, la ciudad contaba con 178 mil habitantes. Aproximadamente veinte años después (según datos del Censo Municipal de 1887), la cantidad de habitantes ascendía a 433 375, y entre ellos el 52% era de extranjeros. En 1914, la población de Buenos Aires prácticamente cuadruplicaba a la de 1887, ascendiendo a 1 575 814 habitantes. De este modo, durante las dos últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, la población de la ciudad creció aceleradamente y la ciudad se expandió a un ritmo desconocido hasta entonces (Gutman y Hardoy, 2007).
- 3 Casonas con habitaciones en forma de tira que se comunicaban a través de un patio común (espacio de socialización para los migrantes). Contaban con baño y cocina de uso compartido por los inquilinos.
- 4 Actualmente, esta modalidad se da también bajo la forma de hotel-pensión.
- 5 Se denomina “villas de emergencia” a los asentamientos informales formados por viviendas precarias (tipo rancho o casilla) con trazado urbano irregular. Habitualmente se encuentran enclavadas en áreas centrales o consolidadas de la ciudad.
- 6 Los asentamientos son “ocupaciones ilegales de tierras, tanto públicas como privadas, ya sea con

nurbación (como Quilmes y Florencio Varela, entre otros) y las primeras ocupaciones de inmuebles en el corazón de la ciudad de Buenos Aires. Aún en la actualidad aparecen nuevas expresiones como los NAU (nuevos asentamientos urbanos), que consisten en tomas de tierras intersticiales, localizadas en la ciudad de Buenos Aires, que no son reconocidas por las autoridades gubernamentales como objeto de política pública.

Esta variada tipología —tal y como se presenta en la Tabla N.º 1— se desarrolla en diferentes momentos y obedece a distintas coyunturas históricas<sup>7</sup>, pero todas sus expresiones comparten una característica: la informalidad, el desborde o desajuste respecto a la normativa estatal. Esta condición de hábitat informal ha impulsado, en las últimas cuatro décadas, la intervención estatal, *ex post*, en villas, inquilinatos, tomas de tierra, etc. Este artículo aporta elementos para comprender los efectos y alcances de dichas intervenciones, pasando revista a políticas y programas que desde los diferentes niveles jurisdiccionales se orientaron —más recientemente— a dar respuesta a la informalidad.

Tabla N.º 1  
Formas del hábitat popular en el AMBA

		Hábitat informal	
		Sobre tierra vacante	Sobre inmuebles
Tipologías		Villas	Inquilinatos
		Asentamiento	Ocupaciones de inmuebles
		Loteos informales	Hoteles pensión
		Nuevos asentamientos urbanos (NAU)	

una organización social previa o producto de una forma más espontánea [...], que adoptan las formas urbanas circundantes en cuanto al amanzamiento y las dimensiones de los lotes enmarcadas en la normativa vigente” (Cravino, 1998: 262). Algunos autores resaltan el proceso masivo de “producción de barrios”, y destacan las capacidades y aportes de la población (Jeifetz, 1997).

- 7 El derrotero del hábitat popular en Buenos Aires puede leerse en Ujnovsky (1984), Korn y De la Torre (1985), Clichevsky et al. (1990), entre otros.

Origen	Las villas se originan en la década de 1930 pero tienen su auge en la década del cuarenta. La primera Villa de la Ciudad se desarrolla en Puerto Nuevo (Villa Esperanza).	El origen de los inquilinatos está vinculado a las oleadas inmigratorias producidas a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Se desarrollan en los barrios del sur de la ciudad y en algunos municipios de la RMBA.
	Los primeros asentamientos datan de la década del ochenta.	Las ocupaciones de inmuebles surgen en la década del ochenta.
	Los loteos informales tienen su auge en las décadas del cuarenta y del cincuenta.	Los hoteles pensión se originan con la sanción de la Ley 14 821, a fines de la década del cincuenta, que habilita la figura del hospedaje como vivienda transitoria.
	Los NAU se desarrollan a partir de fines de la década del noventa.	
Localización	Las villas y los NAU predominan en la CABA. Las villas además se localizan en algunos municipios de la primera corona de la AMBA.	Ocupan intersticialmente la trama urbana consolidada, en áreas centrales y/o sometidas a procesos de reestructuración. Básicamente en la CABA, pero también en áreas de localización central de municipios del primer cordón (por ejemplo Piñeiro en Avellaneda, Villa Zegala en San Martín).
	Los asentamientos y los loteos informales se desarrollan en municipios de la AMBA. En general, en áreas no consolidadas.	
Relación con la trama urbana	La villas y los NAU no respetan el diseño de la trama urbana.	
	Los asentamientos y los loteos informales mantienen el amanzamiento tradicional	

Fuente: Di Virgilio et al. (2009)

### Coordenadas para emprender el análisis

Las coordenadas analíticas que proponemos para el presente trabajo remiten a cuatro cuestiones básicas:

1. *La informalidad*. Tal como señaláramos en un trabajo anterior (Herzer, Di Virgilio y Rodríguez, 2008), esta remite a una relación de aparente exterioridad y/o conflicto con las normas e instituciones del Estado

y/o del mercado<sup>8</sup>. Se trata de formas de acceso al hábitat en las que, en general, intervienen agentes inmobiliarios que o bien no se adhieren a las reglas institucionales establecidas o bien no entran bajo su protección (Feige, 1990: 990). En ellas, el precio de la tierra y de la vivienda se reduce a merced de la imposibilidad de las familias de acreditar fehacientemente la propiedad del inmueble (inexistencia de título de propiedad o documentación equivalente), de la falta de servicios y del desarrollo y consolidación progresivos del hábitat a su cuenta y cargo (autoconstrucción) (Gilbert y Ward, 1985). Desde esta perspectiva, la informalidad se origina cuando la situación de tenencia y/o urbanística no se ajusta a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y la vivienda. Remite, así, al orden jurídico que regula las relaciones sociales, y que se expresa territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales<sup>9</sup>. De esta manera, la informalidad del hábitat se define por “la forma en que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda, y con el sistema de propiedad” (Herzer, Di Virgilio y Rodríguez, 2008: 176).

2. *Las políticas de regularización, respuesta a la informalidad*. El desarrollo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, en las postrimerías de la década de 1940, contribuyó fuertemente al crecimiento, la densificación y el desarrollo de la economía urbana, provocando un cambio en la estructura socioespacial del área metropolitana de Buenos Aires y en la forma en que los sectores sociales se insertan en el hábitat. Asimismo, impactó en las áreas rurales y en sus dinámicas de desarrollo socioproductivo. La población rural se desplazó masivamente hacia la ciudad, atraída por la generación sostenida del empleo industrial. En esos años, el crecimiento de la población urbana superó ampliamente al de la industria manufacturera, fenómeno

8 La informalidad alude, también, a “actividades no reguladas por el Estado en entornos sociales en los que sí están reguladas actividades similares” (Castells y Portes, 1989: 12).

9 Tal como señala Portes (1999: 27), “la diferencia básica entre lo formal y lo informal no estriba en el carácter del producto final o del bien que se produce, sino en la forma en que ese producto es producido o intercambiado”.

que provocó la existencia de una importante masa de población que llegaba a la ciudad y se quedaba al margen del proceso productivo y del mercado inmobiliario formal<sup>10</sup>. Agotada la capacidad del mercado de piezas de alquiler para dar respuesta a la demanda de vivienda a bajo costo, se produjo la ocupación de terrenos fundamentalmente fiscales y/o sin provisión de servicios. Si bien el gobierno peronista avanzó en la construcción de vivienda social, no lo hizo en la escala necesaria para abastecer las necesidades de la fuerza de trabajo inmigrante. Tal como señala Ward (2005: 272), “el Estado aprendió a ser pragmático y a cerrar los ojos ante los irregulares métodos de producción de tierra y vivienda; [...] fue esta política del *laissez-faire* la principal ruta a través de la cual los hogares de bajos ingresos devinieron en propietarios (al menos de hecho)”. Solo muchos años después, ya entrada la década de 1990, en una nueva fase del ciclo de acumulación, el Estado decidió intervenir de forma explícita sobre la producción de hábitat informal, poniendo énfasis en las situaciones ya consolidadas de informalidad a través de las *políticas de regularización*. De este modo, las mismas han servido como un paliativo cuya dinámica analizaremos en este artículo.

3. *Efectos de inclusión-exclusión*. ¿Qué tipo de inserción(es) urbana(s) promueven las iniciativas de regularización? ¿Cuánto y cómo facilitan la realización del derecho a la ciudad? En un contexto en el que, desde la década de 1970, se han degradado progresivamente las condiciones de generación de empleo, las formas de inserción en el mercado de trabajo y la estructura de protección social vinculada a políticas sociales universales —educación y salud—, los efectos de la informalidad recrudescen. Dichos efectos parecen ser especialmente relevantes cuando se tiene en cuenta que la informalidad se alimenta de la desigualdad de dotación de equipamiento e infraestructura, la cual tiende a reforzar la diferenciación de la ciudad entre zonas mejor equipadas, que concentran a la población de mayores recursos, frente a zonas pobres, con

10 En Argentina, entre 1947 y 1960, la población urbana pasó del 62,2% al 72% (Recchini de Lattes, 1973: 5). En el mismo período, la industria manufacturera creció un 4,1% (Clichevsky et al., 1990: 35).

una precaria base de equipamientos y espacios colectivos (Arraigada Luco y Rodríguez Vignoli, 2003), generando situaciones de exclusión social<sup>11</sup>. Tal y como señala Cebollada i Frontera (2006), “el término *exclusión* se refiere a que alguna cosa o alguien quedan *fuera* de algo, en contraposición a los que están *dentro*<sup>12</sup> [...] La exclusión, en definitiva, permite explicar los procesos de fractura social que aparecen en las sociedades occidentales como consecuencia del retroceso del Estado de bienestar (Lemkow, Tejero y Torradabella, 2000)”. Sin embargo, antes de adherir abiertamente a su uso para analizar los efectos de las políticas de regularización, vale la pena observar el reverso de este término: la noción de *inclusión*. *Inclusión* alude a un proceso de inserción social en condiciones de igualdad de derechos y obligaciones con respecto a la mayoría (Giner, Lamo y Torres, 1998). De este modo, la noción de inclusión propone una extensión de la igualdad de oportunidades y la posibilidad de acceso a bienes, servicios y equipamientos sin necesidad de compartir otros lazos o valores sociales (Mayes, Bergham y Salais, 2001). En este marco, evaluaremos los efectos de las políticas de regularización en términos de su capacidad para generar inclusión en tanto oportunidades efectivas de acceso a la ciudad, con independencia de la relación que establezcan con los diferentes segmentos del mercado de tierra y vivienda (Cebollada i Frontera, 2006).

4. *La complejidad institucional del territorio metropolitano*. En el análisis de las iniciativas que han tratado de dar respuesta a las situaciones de informalidad desde el Estado, no es posible soslayar la complejidad de la organización político-administrativa del área metropolitana de Buenos Aires. El ordenamiento constitucional vigente en Argentina establece formalmente la existencia de dos niveles de gobierno (nación y provincias). No obstante, el Artículo 5 de la Constitución Nacional

11 Los efectos adversos sobre la vida cotidiana en hábitats informales (falta de oferta de equipamientos urbanos y sociales, dificultad de acceso a trabajos de calidad, altos asociados a la reproducción ampliada de la vida, importantes gastos en la provisión de gas, transporte, etc.) han sido explorados en diversos trabajos. Ver Di Virgilio (2007), Herzer et al. (1998) y Vio (2010), entre otros.

12 La imagen de *dentro y fuera* en ciencias sociales la propuso Touraine (1991) para explicar una nueva realidad de las relaciones sociales que no se correspondía tanto con la de *arriba y abajo*, característica de las sociedades industriales.



reconoce, implícitamente, la existencia de un tercer nivel de gobierno, de carácter municipal. De este modo, diferentes jurisdicciones (nacional, provincial o estadual y municipal) intervienen sobre el territorio metropolitano atendiendo los fenómenos metropolitanos de forma parcial y actuando sobre procesos metropolitanos fragmentados. A ello se suma el hecho de que la Constitución Nacional no prevé una forma de gobierno metropolitana, librando así al gobierno de la ciudad a las asimetrías institucionales derivadas del peso jurídico administrativo de cada jurisdicción, lo cual agrava los problemas de coordinación territorial del AMBA.

### El encuadre legal y sus efectos sobre la producción del hábitat informal

Hasta avanzada la década del setenta<sup>13</sup>, la proliferación de loteos económicos fue la principal forma de expansión urbana. Durante las décadas de 1940, 1950 y 1960, se consolidaron amplias zonas de barrios autoconstruidos carentes de servicios, dispersas, desestructuradas y muchas veces inundables (Torres, 1999). La urbanización del conurbano bonaerense, en este marco, es tributaria, por un lado, del proceso de industrialización que tuvo como epicentro a las municipalidades conurbadas, y, por otro, del proceso de producción de tierra urbana a bajos costos y a expensas de la provisión de servicios básicos. Además de los procesos sociodemográficos y políticos que imprimieron estas características, hasta entrada la década de 1970, en la provincia de Buenos Aires no existía una legislación que regulara exhaustivamente los temas vinculados a la subdivisión del suelo o a la provisión de infraestructura en lotes urbanos. Asimismo, algunas

13 Entre 1970 y 1990, en el AMBA, el crecimiento vegetativo superó al migratorio, en tanto que la región pasó de tener 9 700 000 habitantes en 1980, a casi 10,8 millones en 1990, con un aumento de solo un 1% y la continuación de la tendencia poblacional decreciente de la década de los setenta, cuando el crecimiento demográfico fue del 1,6%. Estos guarismos pueden ser entendidos si se tiene en cuenta que la severa desindustrialización de la región, junto a las políticas de promoción industrial de otras áreas del país, pareció configurar, durante la década de los ochenta, tendencias a la desconcentración de AMBA, junto al desarrollo de ciudades intermedias de carácter no metropolitano (Calello, 2000).

normas tenían una antigüedad de más de sesenta años, como la Ley 3 487 (sancionada en 1913), que legislaba sobre la creación de nuevos núcleos urbanos (pueblos). “La carencia de planificación urbana generó un uso del espacio incompatible, una deficiente articulación de vías de circulación y un insuficiente equipamiento e infraestructuras urbanas” (Cerrutti y Grimson, 2005: 103). El gobierno militar que asumió el poder en 1976 generó una serie de medidas que tendían a poner freno al crecimiento desregulado, dictando normas muy restrictivas respecto al uso del suelo y la urbanización de lotes.

En 1976 se sancionó, en la provincia de Buenos Aires, el Decreto Ley 8 912/1976, instrumento legal que abarcó los aspectos más amplios del ordenamiento territorial y de usos del suelo, determinando un marco jurídico para un territorio con una diversidad de núcleos urbanos. En términos generales, la ley fue funcional a las políticas de corte autoritario implementadas por la dictadura militar<sup>14</sup> y se articuló con la implementación, en la ciudad de Buenos Aires, de las políticas de erradicación de villas<sup>15</sup> y locaciones urbanas<sup>16</sup>. Estos instrumentos restringieron significativamente los diferentes submercados a los cuales podían acceder los sectores populares (Yujnovsky, 1984; Oszlak, 1991)<sup>17</sup>.

14 Durante la última dictadura, la intervención del Estado sobre el espacio urbano se expresó con decisiones que impactaron fuertemente en los diversos niveles del aparato público. Las provincias y los municipios constituyeron, con mínimas expresiones, poderes claramente delegados del nivel central.

15 La política de erradicación de villas tuvo un gran impacto en la dinámica metropolitana del hábitat informal: desde abril de 1976 hasta marzo de 1978, la población villera (que ascendía a 280 mil personas) se vio reducida a la mitad. Solo un 6% de las familias retornó a sus provincias o países de origen, y la mayoría fue arrojada en zonas descampadas del conurbano bonaerense, a cuyos municipios les fue transferido el problema (Herzer et al., 1998).

16 La ley 21 342, de junio de 1976, definió la actualización de contratos de alquiler y la liberación gradual del mercado en el término de tres años, lo que provocó una cantidad importante de desalojos y cambios en los sectores sociales que alquilaban viviendas (Oszlak, 1982). La mayoría de los inquilinos no pudo mantenerse en el mercado de alquileres, así que debió recurrir a las pensiones e inquilinatos, o bien resolver su problema fuera del mercado formal.

17 La lógica general que domina la formulación de los contenidos de la ley muestra una clara preocupación por intentar disminuir lo que se podría denominar “efectos indeseables del mercado” sobre la ciudad “legal”, y, simultáneamente, una sensible despreocupación por garantizar la equidad en el acceso al espacio urbano. Por otra parte, los estudios de Clichevsky (1987 y posteriores) aportan datos sobre la intención que subyace tras la ley con respecto a la necesidad de dar forma legal a la emergencia de nuevos submercados de vivienda. Tan es así que cuando la ley se aprobó en 1977,

La Ley 8 912 elevó los estándares mínimos de urbanización. La consecuencia (previsible) de su aplicación sobre la prohibición de loteos sin infraestructura fue el encarecimiento de la tierra destinada a los sectores populares. Sumado a ello, la crisis del modelo industrializador endógeno y del Estado de bienestar, hacia mediados de la década del setenta, confinó a vastos sectores de la población fuera del mercado formal y, por ende, de los servicios e infraestructuras urbanas mínimos. Estos factores generaron condiciones de base para la posterior aparición y consolidación de formas de ocupación del suelo, como los asentamientos. La aplicación de la nueva ley de usos del suelo puso punto final a las oportunidades de acceso al mercado formal de tierra y vivienda para los sectores de menores ingresos en Buenos Aires. Los nuevos estándares de subdivisión y urbanización excedían ampliamente la capacidad de pago<sup>18</sup> de los hogares de menores recursos, marcando la desaparición definitiva del mercado de lotes a mensualidades y la venta de parcelas<sup>19</sup>. Es importante destacar que el Decreto Ley 8 912/1976 sigue vigente hasta la actualidad.

Las lógicas de ocupación del espacio urbano, que se produjeron sobre tierras e inmuebles tanto de propiedad fiscal como privada, en principio fueron resistidas por el Gobierno militar, mediante el intento de desalojo compulsivo. Así, a comienzos de los ochenta, en el gran Buenos Aires se inició un período de agudo conflicto entre los pobladores de los recientes asentamientos y el Gobierno (Cuenya, 1985; Izaguirre y Aristizábal, 1988). La derrota en la Guerra de las Malvinas acentuó de manera irreversible el debilitamiento que la dictadura evidenciaba hacia 1981. En este nuevo contexto, en el conurbano bonaerense comenzó una etapa de tolerancia hacia la ocupación de tierras, y lo mismo ocurrió en la ciudad de Buenos Aires en relación con las ocupaciones de edificios. De este modo, durante la década de 1980, las demandas populares para satisfacer la necesidad

---

ya se había loteado una cantidad muy grande de tierra en la provincia, razón por la cual el mercado de los sectores populares ya no resultaba tan rentable y los oferentes habían comenzado a trabajar en otros submercados, como los clubes de campo.

18 Fuertemente afectada, también, por los procesos inflacionarios e hiperinflacionarios ocurridos durante la década de los ochenta.

19 Tal como señala Clichevsky (1999), estos procesos llevaron a la bancarrota a muchas de las empresas que se dedicaban a este tipo de submercado.

de tierras urbanizables aumentaron y las organizaciones populares para la toma de tierras se multiplicaron (Merklen, 1991; Cerrutti y Grimson, 2005). En este período, en algunos casos, comenzaron las gestiones orientadas a la regularización. En 1983 se creó la Oficina de Regularización Dominial en la Dirección del Conurbano. Mientras tanto, en la ciudad de Buenos Aires, el nuevo fenómeno de la ocupación de edificios no generó una demanda específica por parte de la población ocupante, la cual, más bien, usó la estrategia de pasar desapercibida (Herzer et al., 1998).

### Iniciativas de políticas *ex post* para dar respuesta a la informalidad<sup>20</sup>

Entre las nuevas políticas de los noventa, sobresalen las de regularización dominial<sup>21</sup> y, en menor medida, urbana (Clichevsky, 1999). Se comenzaron a implementar programas de mejoramiento barrial y se registran algunas experiencias que facilitaban el acceso a soluciones habitacionales a través de instrumentos de subsidio a la demanda de vivienda. Sin embargo, la operatoria del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) continuó siendo el principal recurso de definición de las políticas habitacionales. Por ello, este período prácticamente careció de acciones novedosas en el rubro de vivienda para los sectores de más bajos recursos. Por el contrario, sí se generó una proliferación de dispositivos normativos, programas de regularización dominial y/o mejoramiento barrial, con alcances acotados y, a veces, coyunturales, signados por la aplicación de criterios de focalización, acciones superpuestas y/o desarticuladas, propias del proceso de reestructuración neoliberal. Por contrapartida, esta dinámica introdujo nuevos actores en la discusión de las políticas (ONG, cooperativas, organizaciones sociales y pequeñas empresas). A pesar de ello, las acciones de regularización no lograron reducir efectivamente la magnitud de los problemas dominiales

---

20 Este acápite fue elaborado con base en los textos de Herzer et al. (1998), Catenazzi y Di Virgilio (2001) y Di Virgilio (2007).

21 Interesa destacar que si bien se registran algunos ejemplos escasos de regularización dominial en los años setenta, y existieron experiencias durante los años ochenta, estas políticas se institucionalizaron con mayor fuerza durante la década del noventa (Clichevsky, 1999).

y urbanísticos, y, en muchos casos, según se verá, contribuyeron a crear nuevas situaciones en la dinámica informal.

### *Iniciativas nacionales en el territorio metropolitano: el programa Arraigo*

Una de las acciones iniciales del primer gobierno del doctor Carlos Menem (1989-1995), en el marco de la Ley Nacional de Tierras 23 967/89, fue la sanción de los decretos 1 001/90 y 2 441/90, que autorizaban la venta y transferencia de tierras fiscales nacionales a sus ocupantes (Herzer et al., 1998; Clichevsky, 1999). El decreto 2 441/90, en particular, permitió la creación de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales y del programa Arraigo, que emprendió “la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos que atiendan la instrumentación de servicios básicos de infraestructura”<sup>22</sup>.

El programa Arraigo, el más importante del período, se implementó a través de la venta colectiva de tierra a organizaciones sociales de sus habitantes, intentando, de este modo, obviar requisitos como las subdivisiones, los arreglos normativos y los proyectos urbanos propios de las transferencias individuales (Clichevsky, 1999). Se planteaba que, posteriormente, una vez realizada la subdivisión y la urbanización a cargo de la organización social, esta transferiría las tierras a cada una de las familias.

El diseño original del programa proponía la implementación de acciones concertadas entre instancias de los gobiernos municipal, provincial y nacional y las organizaciones de los barrios y asentamientos; sin embargo, en la práctica ha tendido a operar solo con estas últimas. Los convenios de cooperación entre nación y provincia no llegaron a firmarse: las autoridades de la Dirección Provincial de Tierras cambiaron y el programa Arraigo transfirió las tierras sin que se garantizara, desde la provincia, el cumplimiento de las acciones tendientes a la regularización (Herzer et al., 1998). De este modo, el programa otorgó, a las organizaciones y familias, cargas y responsabilidades que previsiblemente no podrían asumir, al menos sin disponer de encuadres

22 La provisión de servicios básicos se impulsó en el marco del programa a través de otros programas urbano-ambientales complementarios (Programa Arraigo, 1993).

institucionales orientados a la creación de capacidades efectivas en las organizaciones. Tampoco podrían transferir los recursos para que esa intención de regularización fuera sostenible.

Tabla N.º 2  
Programa Arraigo

Acciones desarrolladas en el marco del programa Arraigo, programas de regularización dominial y programas urbano-ambientales complementarios	Cantidad de beneficiarios
<i>Capital Federal</i> Villas 15, 20, 21-24, 31 y barrio Bartolomé Mitre	30 000 habitantes
<i>Provincia de Buenos Aires</i> <sup>1</sup> Ciudades de Avellaneda, Bahía Blanca, Florencio Varela, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Pilar, Quilmes, San Isidro, San Fernando, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, General Pueyrredón, La Plata, Ensenada, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora y Morón <sup>2</sup>	290 000 habitantes

1 Recién a partir de 1995 se apoyó la implementación del Programa Arraigo en el territorio de la provincia de Buenos Aires.

2 En la provincia de Buenos Aires, el monto promedio de transacciones ascendió a 600 dólares por familia.

Fuente: Programa Arraigo (1993: 38 ss)<sup>23</sup>

De manera previsible, esta política reprodujo marcos de informalidad que acompañaban *ex post* el proceso de transferencia de suelo público hacia el desarrollo del mercado informal de suelo urbano. No se ha completado la fase de urbanización y parcelamiento. De hecho, hay familias que han terminado de pagar sus cuotas sin saber exactamente qué les corresponderá; otras, en cambio, han pagado parcialmente, mientras que otras tantas nunca lo hicieron (Herzer et al., 1998; Clichevsky, 1999). El costo promedio de las transacciones llevadas a cabo en el marco del programa Arraigo asciende a unos \$2 por m<sup>2</sup>, a pagar en plazos que oscilan entre los cinco y diez años, con un interés del 9% anual sobre saldo –sistema de amortización francés.

23 No se han encontrado datos más actualizados relativos a la cantidad de beneficiarios y/o del impacto del programa que actualmente se encuentra bajo la órbita de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”, creada en marzo de 2008.

En estas condiciones,

como resultado de la acción del programa Arraigo, desde su creación se han transferido tierras por una superficie aproximada de 8 167 000 m<sup>2</sup>, con un valor aproximado de \$13 millones, con lo que se han visto beneficiadas 30 mil familias [...] de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro, Santa Fe, San Juan, Tucumán y la ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA) (Informe Nacional Estambul + 5, 2001: 24).

Ya en el nuevo milenio, a nivel nacional, en julio de 2004 se sancionó el decreto 835, que creó un registro denominado Banco Social de Tierras, a conformarse con la información sobre inmuebles de “dominio privado del Estado nacional”. Dicho decreto, sin embargo, no se ha reglamentado hasta el día de hoy.

En febrero de 2006, con el decreto 158/2006, se creó la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social, destinada a “impulsar proyectos de vivienda, infraestructura y equipamiento social, regularización dominial, organización y fortalecimiento de la comunidad involucrada, desarrollo de infraestructuras a través de cooperativas y proponer adquisiciones para proyectos habitacionales y de equipamiento social”. Este ámbito intentaba articular los distintos instrumentos dispersos de intervención sobre el hábitat informal, pero generó numerosas resistencias. Finalmente se disolvió en 2008 y fue sustituido, mediante el decreto 341/2008, por la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”, que depende de la Jefatura de Gabinete. Esta comisión intenta sostener los objetivos previos e instalar la noción de “propiedad social de la tierra”, expresando la línea política y la experiencia de un movimiento social nacido en el proceso de tomas de tierras de los ochenta, el cual desarrolla una práctica de integración política en un gobierno nacional. Sus avances, hasta ahora, han sido puntuales y no han modificado las tendencias estructurales que aquí se analizan.

*Otros instrumentos legislativos relacionados con la regularización dominial y urbanística*

En los noventa, el Gobierno Nacional diseñó otros instrumentos que afianzaban la estrategia de transferencia del patrimonio nacional. La Ley 24 146/92 preveía la transferencia, a título gratuito y en favor de las provincias y municipios que lo solicitaran, de los bienes inmuebles innecesarios para el cumplimiento de los fines y la gestión de los organismos de la administración pública nacional, siendo la “innecesariedad” un criterio fijado por cada organismo público titular del inmueble. La normativa contemplaba opciones de transferencia para grupos de bajos ingresos, pero fue escasamente difundida y caducó en 2003 (Herzer et al., 1998; Clichevsky, 1999).

En 1994, se sancionó la Ley 24 374 de régimen de regularización dominial de inmuebles urbanos, primera política en Argentina sobre regularización dominial de tierra privada (conocida como la Ley Pierri). A través de este instrumento, que buscaba dar respuesta a quienes habitaran loteos irregulares de propiedad privada ocupados con anterioridad a 1991, se intentaba “solucionar situaciones de ilegalidad: compra de lotes en mensualidades que efectuaron sectores de bajos ingresos y que nunca pudieron escriturar por falta de pago de cuotas, dinero para la escrituración o traspaso de posesión sin los pasos legales necesarios para la población que ha ocupado viviendas desocupadas” (Clichevsky, 1999: 13). Para su implementación, las provincias debían determinar las autoridades de aplicación –que en el caso de la capital federal se delegaba en el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires–. Las gestiones involucradas en el proceso de regularización dominial se financiarían a través de una contribución del beneficiario igual al 1% del valor fiscal del inmueble en cuestión (Artículo 9). Al actuar sobre inmuebles privados, este instrumento legal no favoreció principalmente a los sectores populares, sino a los sectores propietarios de *countries* y macizos de tierras sin subdivisión, los cuales, por tanto, podrían encuadrarse como los verdaderos beneficiarios de estos procesos (Herzer et al., 1998).

Otros programas nacionales también actuaron en los noventa sobre el hábitat informal. Uno de ellos fue el Programa 17 de Mejoramiento Ha-

bitacional e Infraestructura Social Básica<sup>24</sup>, orientado al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda, infraestructura social básica y acceso a la tierra de hogares con necesidades básicas insatisfechas y grupos vulnerables en situación de emergencia (Programa 17 de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Social Básica, 1996), es decir, de la población con niveles de ingreso inferiores a los requeridos en las operatorias FONAVI. A través de este programa, el Gobierno Nacional dispuso de recursos ejecutables de manera directa para el financiamiento de viviendas e infraestructura urbana mediante la firma de convenios de transferencia suscritos con entidades gubernamentales, provinciales, municipios y organismos no gubernamentales. El programa aportaba subsidios directos dentro de un esquema de cofinanciamiento donde dichos recursos se complementaban con otros, monetarios o no, provistos por los actores involucrados. Asimismo, preveía la capacitación para el empleo dentro de la actividad constructiva y el financiamiento de asistencia técnica (Subsecretaría de Vivienda, 1997; Informe Nacional Estambul + 5, 2001). En 1997, dicho programa intervino por primera vez en el AMBA, a través de un conjunto de siete proyectos presentados por distintas organizaciones de la sociedad civil. En ese ámbito territorial y durante ese año, ejecutó aproximadamente el 1% de su presupuesto anual (Herzer et al., 1998). La experiencia acumulada durante el período 1995-1997 puso de manifiesto la necesidad de priorizar la participación de asociaciones comunitarias y/o grupos de base que tuvieran como objetivo la construcción de “productos” que, en su ejecución, conllevaran tanto la satisfacción de la condición habitacional deficitaria como el desarrollo social de los individuos y sus hogares, mediante formas solidarias y autogestionarias (Rodulfo et al., 1999).

En 1996 se puso en marcha el programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), mediante una modalidad integral que se orienta a atender los problemas de regularización dominial, proveer servicios de infraestructura básica con conexión domiciliaria y núcleo sanitario completo, así como solucionar problemas de hábitat, relocalizar población de asentamientos en situaciones ambientales críticas e irresolubles o de costoso tratamiento,

<sup>24</sup> Desde su creación en el año 1995, este programa se ejecutó bajo diferentes denominaciones en la órbita de la Subsecretaría de Vivienda.

y apoyar los procesos de organización barrial y autogestión comunitaria de la población necesitada que habita en centros urbanos de más de veinte mil habitantes. Su financiación corresponde en un 40% al Gobierno Nacional, y en un 60% al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De los fondos solicitados al banco, el 30% está a cargo de los gobiernos subnacionales. Como el programa no financia todos los rubros esenciales para efectivizar el funcionamiento de las obras o incluso ampliar la población beneficiaria hacia aquellos pobladores que no cumplen con los requisitos de elegibilidad, los municipios y las provincias aportan parte del financiamiento. De hecho, estos también están encargados de elaborar los proyectos. Las provincias asumen el rol de unidades ejecutoras provinciales (UEP) para las etapas de verificación de las condiciones de elegibilidad, desarrollo del proyecto y contratación de las obras, con la aprobación y monitoreo de la Unidad Central Nacional. Los pobladores participan a través de talleres de consenso y articulación de la organización barrial para definir las acciones.

La etapa de diseño del programa comenzó en 1995 y la de implementación en 1997. Los primeros proyectos ejecutados se remontan a 1999. En el año 2002, el Gobierno Nacional, en el contexto de la crisis económica y social, le propuso al BID cambiar la dirección de la cartera de préstamos y orientarla a la emergencia. Comenzó a discutirse, entonces, la incorporación del PROMEBA al Plan de Emergencia Social, lo que ocurrió ese mismo año. Los funcionarios a cargo de la gestión central del programa aprovecharon esta situación como una oportunidad para ampliar el financiamiento del programa y su cobertura territorial hacia el conurbano bonaerense. En este contexto, se inició un proceso de revisión de las rutinas operativas y modificaciones que se plasmó en los cambios incorporados al reglamento operativo en el año 2002. La implementación de los nuevos lineamientos se materializó en la elaboración de los proyectos del conurbano. Este proceso, que comprometió fuertemente a las diversas instancias gubernamentales y a los tres niveles jurisdiccionales –nacional, provincial y municipal– generó una diversidad de problemas operativos que tensionaron las relaciones entre las diferentes instancias involucradas en la gestión del programa. Estos conflictos se expresaron especialmente a nivel local, en particular en los barrios hacia los que se orientaban las intervenciones.



A fines de 2003, los seis proyectos seleccionados para su ejecución en el conurbano ya habían finalizado su etapa de diseño y licitación, y en 2004 se daba inicio a las primeras obras en el territorio bonaerense.

#### *Las acciones de la provincia de Buenos Aires<sup>25</sup>*

En la provincia de Buenos Aires fue diseñado el programa Reconstrucción de Barrios, cuyo fin era atender la problemática de villas y asentamientos del conurbano bonaerense. Dicho programa tendía a mejorar, sustituir, ampliar, refaccionar y construir unidades habitacionales garantizando un núcleo básico sanitario, crecimiento y terminaciones progresivas. Pretendía, además, regularizar situaciones de tenencia de la tierra, y dotar de infraestructura básica, equipamiento comunitario y programas de generación de trabajo a los habitantes. Suponía una cogestión que ligaba los tres niveles institucionales involucrados –provincial, municipal y de entidades intermedias– a través de la Comisión de Proyecto, que asumía la responsabilidad del desarrollo del emprendimiento. El programa fue implementado solo en cuatro municipios del conurbano, atendiendo a diez barrios que involucraban 881 unidades (Herzer et al., 1998).

En los noventa también se desarrolló una batería de operatorias que daban continuidad a las políticas de regularización impulsadas desde el Gobierno Nacional, como la Ley de Regularización Dominial 24 374 –Decreto Provincial 3 991/94, orientada a resolver la situación de grandes loteos en los que no se concretó el traspaso definitivo del dominio, ya fuera por no haber escriturado o porque los antiguos propietarios ya no existían. El Código Civil impide que el Estado transfiera las tierras automáticamente, sin la aprobación manifiesta del propietario. Para zanjar esta dificultad, la ley permite una inscripción provisoria del inmueble; el propietario tiene un plazo para presentarse y cuando este expira se procede a la escrituración a favor del ocupante. Se estima que esta ley beneficia a

<sup>25</sup> Este apartado se elaboró con base en el documento de Herzer et al. (1998), y se completó con información secundaria elaborada en el marco de los programas descritos.

unas 350 mil familias del gran Buenos Aires<sup>26</sup>. Sin embargo, la complejidad de las tramitaciones burocráticas ha hecho necesario que, en muchos casos, los vecinos requieran apoyo profesional y los resultados no sean satisfactorios en términos de la eficacia de la gestión. Las acciones previstas en la Ley 24 374 se reforzaron en 1995 mediante la implementación del Programa de Regularización Dominial, Financiera y Escrituraria, definido como una ofensiva de regularización de inmuebles y lotes con boleto de compra-venta. Esta operatoria incluyó a aproximadamente cincuenta mil familias en toda la provincia, aunque en la mayoría de los casos se localizaron en el gran Buenos Aires. Parte de la población beneficiaria del programa fue la residente en complejos habitacionales construidos por el Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires.

Las “leyes caso por caso” involucran un conjunto de normativas de regularización dominial basadas en la expropiación y/o transferencia a ocupantes de hecho que afectan a muchas familias del gran Buenos Aires. Asimismo, los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires han realizado regularizaciones de tierras de su propiedad a través de sus honorables concejos deliberantes y de la sanción de ordenanzas que posibilitan la compra de inmuebles de dominio municipal por parte de sus ocupantes. Pueden verse ejemplos de regularización a través de esta modalidad en los municipios de Merlo y Morón; y esta también se ha aplicado en Lomas de Zamora y Avellaneda. Otros municipios, como Moreno, han desarrollado acciones innovadoras como la creación de un Banco de Lotes y la implementación de un programa local de regularización (Clichevsky, 1999).

Tal como señalaban Herzer et al. (1998), al final de los noventa, en lo que más avanzaron los gobiernos locales fue la gestión de tramitaciones individuales de regularización dominial sustentadas en distintas problemáticas que antes no constituían un área de injerencia para la comuna. En general, se evidencia un mayor peso en las acciones de regularización dominial que en las acciones de consolidación urbana. Sin embargo, lo que interesa destacar es que las políticas locales estuvieron libradas siempre a la

<sup>26</sup> Es muy difícil estimar la cantidad de posibles beneficiarios por la carencia de información sistematizada. Esta cifra corresponde a una estimación tentativa para el gran Buenos Aires hecha por los funcionarios entrevistados.

capacidad técnico-operativa de que disponía el municipio para articular los instrumentos jurídicos y los recursos financieros girados desde la provincia, situación que no se modificó a lo largo de la siguiente década.

Finalmente, las políticas de mejoramiento barrial también se implementaron bajo la órbita del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, pero sin producir impactos importantes<sup>27/28</sup>.

En la actualidad, el Gobierno de la provincia de Buenos Aires, utilizando fondos provenientes de los denominados programas federales de vivienda<sup>29</sup> y de otros programas como el PROMEBA, ha lanzado el Programa de Urbanismo Social, una iniciativa que se presenta como un plan de erradicación de villas y asentamientos. La meta del programa, en una primera etapa, es urbanizar cien villas y asentamientos del conurbano de la provincia de Buenos Aires que presenten condiciones urbano-ambientales muy críticas. Su lanzamiento es muy reciente aún y, por tanto, resulta prematuro evaluar acciones en el territorio. En su diseño sobresalen algunos rasgos interesantes: la promoción de una red de implementación que comprende aportes institucionales de diferentes jurisdicciones y ámbitos, la posibilidad de desarrollar soluciones a medida, y un equipo técnico de dirección del pro-

27 En la provincia de Buenos Aires, las acciones de mejoramiento de barrios y asentamientos se iniciaron a fines de la década del ochenta. Un ejemplo de estas acciones es el programa Protierra, el cual, mediante el subprograma Lotes Urbanizados, permitía la generación de lotes con servicios en el conurbano. Se adquirían tierras a las que se adicionaban los servicios de infraestructura indispensables para un soporte necesario para el desarrollo residencial de baja y media densidad. Los costos absorbibles por el programa y la poca disposición de tierras vacantes hizo que su incidencia fuese escasamente significativa, pues solo se llegó a producir 2 810 lotes urbanos (Pucci, citado en Herzer et al., 1998).

28 Durante la década de 1990, en el Área de Vivienda del Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano existieron dos subprogramas: el de Emergencia Habitacional y el de Autoconstrucción y Ayuda Mutua. Los beneficiarios de los subsidios eran familias con necesidades básicas insatisfechas o con ingresos inferiores a la línea de pobreza en situación de urgencia habitacional, las cuales debían acreditar la propiedad del terreno. En la actualidad, el programa desarrolla sus acciones con la participación de municipios y organizaciones gubernamentales. En 1997, se inició también el Programa de Asentamientos Planificados, destinado a la provisión de lotes y de vivienda. Dicho programa se ejecuta de manera centralizada a través de la Dirección Provincial de Regularización Dominial y de la Subsecretaría de Tierras. El área de cobertura del mismo es el gran Buenos Aires, pero su implementación en los municipios de la primera corona ha abierto numerosos interrogantes debido a la falta de espacios disponibles.

29 Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas, de Emergencia Habitacional, de Solidaridad Habitacional y de Construcción de Viviendas, entre otros. Puede leerse una descripción extensa de los mismos en <http://www.vivienda.gov.ar/programas.php>. Visita el 25 de junio de 2010.

grama con probada trayectoria en la implementación exitosa de iniciativas similares a escala local. Sin embargo, se han abierto algunos interrogantes en relación a la disponibilidad de recursos frescos para su ejecución y de voluntad política para llevarlo adelante en el corto plazo.

#### *Las acciones de la ciudad de Buenos Aires*

A fines de la década de 1980, durante la gestión del intendente Carlos Grosso, se generó, desde el ámbito de la Secretaría de Planeamiento, un conjunto de acciones tendientes a dar respuesta a la informalidad. En el caso de las villas de emergencia, se creó la denominada Mesa de Concertación con el Movimiento Villero, para regularizar la situación de las villas de la capital federal en el marco de las acciones del programa Arraigo. También se creó el Programa de Reconstrucción de Villas y Barrios de Emergencia, como espacio institucional para canalizar este tema. El programa –que, con diferentes denominaciones orgánicas, continúa operando hasta la actualidad<sup>30</sup>– tuvo como objetivo concretar la venta de las tierras a sus ocupantes y ejecutar las tareas necesarias para la apertura de calles y el tendido de infraestructura con financiamiento del gobierno local. Sin embargo, los avances han sido muy lentos y, en su mayor parte, el desenlace permanece abierto, veinte años después.

En algunos barrios, las primeras obras se vieron hacia la segunda mitad de la década del noventa. Por ejemplo, en la Villa 19, en 1997 se inició la pavimentación de la calle principal y de la transversal. En la Villa 20, en cambio, las tareas se iniciaron en febrero de 2000<sup>31</sup>. Las sucesivas crisis económicas y las dificultades para ejecutar efectivamente los fondos dirigidos a la iniciativa han obstaculizado el desarrollo del proceso. En el ínterin, los barrios continúan recibiendo población y enfrentan un crecimiento y densificación progresivos.

30 En 1998, el Gobierno de la ciudad, a través de la ley 148, reafirmó la iniciativa de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios.

31 En los últimos años, la villa en sí se ha convertido en un “atractivo turístico”. Incluso, al barrio llegan *tours* de extranjeros aficionados al turismo cultural.

Durante los gobiernos de Ibarra (1999-2003 y 2003-2005), el proceso de urbanización en villas se priorizó a nivel presupuestario<sup>32</sup>. En el segundo período, la inversión orientada a esa finalidad se quintuplicó, ejecutándose mediante modalidades empresariales que operan, con dificultades diversas, en la trama autoproducida de las villas<sup>33</sup>. Según el presupuesto de 2005, en la ciudad de Buenos Aires el sector de la vivienda insumía el 5,3% del presupuesto total, mientras que el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales concentraba el 45,6% del total presupuestario del IVC<sup>34</sup>.

Desarticulados de una política de acceso al suelo urbano, estos programas, en sus primeros años de ejecución, sufrieron dificultades que, al menos hasta 2005, se traducían en subejecuciones presupuestarias<sup>35</sup>. En cuanto al programa de urbanización de villas, el IVC elaboró un informe en el que se detallan las demoras incurridas y las obras ejecutadas que estaban proyectadas en presupuestos anteriores. En 2005, el programa tenía asignados \$107 629 612 de presupuesto. Se ejecutaron \$77 227 009, es decir, el 71%. Sin embargo, \$76 457 335 correspondieron a adjudicaciones de obra de 2003 y 2004 (*La Nación*, 27 octubre 2006).

Paralelamente a las acciones orientadas a las villas, se impulsaron intervenciones en los inquilinatos y las casas tomadas, muchas de las cuales continúan vigentes en la actualidad. En 1989, en el marco del Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de La Boca (RECUP-Boca)<sup>36</sup>, en la órbita de la Subsecretaría de Planeamiento de la entonces Municipalidad de Buenos Aires, se compraron por remate judicial 21 conventillos para su rehabilitación. Las acciones del gobierno local respecto al problema de los conven-

32 A fines del año 2005, Ibarra fue destituido tras el desarrollo del juicio político por la causa Cromagnon, y la jefatura pasó a manos del vicejefe Telerman.

33 Ciento cuarenta millones para ejecución empresarial versus 1,3 millones para autogestión en villas definen los énfasis de la política.

34 A lo cual se suma el Programa de Autogestión de Vecinos en Villas y NHT, que dependía de Promoción y Acción Social, con un presupuesto para 2005 de \$1 382 354, lo que acentuó el énfasis que el gobierno de la ciudad colocó en las villas.

35 Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires, el federal de construcciones I estaba, en julio de 2006, al 34% de ejecución, habiéndose iniciado en 2004.

36 La Boca es el barrio de Buenos Aires donde se concentra el mercado de alquiler de piezas.

tillos fueron contradictorias desde un primer momento. Por un lado, se sancionó la Ordenanza 40 301 de Erradicación de Viviendas Insalubres, la cual contaba con apoyo de los sectores medios tradicionales, que veían con preocupación el proceso de “guetificación” del barrio, especialmente por la proliferación de casas tomadas; y por el otro lado, se desarrolló el proyecto que terminaría expresando el RECUP, orientado a paliar las situaciones de emergencia habitacional y garantizar condiciones mínimas de habitabilidad en los inmuebles mientras se realizaban las obras definitivas y la rehabilitación general del barrio. Un elemento fundamental del componente de rehabilitación era la existencia de una importante reserva de tierras fiscales conocida como “Casa Amarilla”. El RECUP se proponía utilizar esa reserva como banco de tierras –al paso que se adquiriría las que no estaban en manos de la municipalidad– para relocalizar a las familias de conventillos, inquilinatos y viviendas que se consideraban irrecuperables o que se encontraban en situación de hacinamiento crítico; al tiempo que se avanzaba en la rehabilitación de los inmuebles que se consideraban recuperables. A pesar de esto, la implementación del RECUP se vio obstaculizada rápidamente, hacia fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990, por las condiciones económicas y políticas de la ciudad. Así, su actuación se limitó, en gran medida, a la gestión de obras de rehabilitación en cuatro de los 21 conventillos adquiridos, que tampoco pudieron ser regularizados respecto a su dominio por dificultades normativas que impidieron su subdivisión bajo el régimen de propiedad horizontal (Guevara, 2010).

Pocos años después, a fines de 1996, concluidas las obras de defensa costera junto con la sucesión de un propietario privado que poseía numerosos inmuebles del barrio y una ola de juicios de desalojo en inmuebles de propiedad privada, la coyuntura de emergencia favoreció la constitución de la Asamblea de Desalojados de La Boca<sup>37</sup>, la misma que inició un proceso reivindicativo. En este marco, las organizaciones comunitarias que se constituyeron a partir de la Asamblea de Desalojados<sup>38</sup> impulsaron la organi-

37 De esta Asamblea de Desalojados surgió un amplio conjunto de organizaciones, como la Mutual de Desalojados de La Boca, la Asociación Civil Pro Techo, la Línea de Hábitat del Comedor Los Pibes, Techo y Trabajo, y, más tarde, Manos Solidarias, Construyendo, etc.

38 La primera organización comunitaria que se constituyó formalmente es la Mutual de Desalojados



zación de vecinos en riesgo para la compra de algunos inmuebles a través de la negociación directa con los propietarios privados, utilizando para ello recursos de la CABA instrumentados a través de la resolución 525 del IVC (ex CMV). Esta operatoria estuvo vigente entre los años 1997 y 2000. En este período, además, las organizaciones sociales involucradas identificaron un conjunto de limitaciones y propusieron a la Legislatura, con base en esas críticas y también en las experiencias piloto de cooperativas de auto-gestión desarrolladas por el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (en adelante, MOI), la instalación de una Mesa de Concertación para definir una normativa superadora. Esta instancia de concertación culminó con la sanción de la Ley 341 en diciembre de 2000. Con este instrumento, se realizó la compra de 113 predios por grupos cooperativos organizados, y se pusieron en obra cuarenta conjuntos habitacionales bajo diversas modalidades (entre ellas, por autogestión, de encadenados cooperativos de vivienda y trabajo, y una empresa de trabajadores sin patrón) y escalas (desde 360 hasta cinco unidades de vivienda) (Rodríguez, 2009). La Ley 341/00 marcó la confluencia de propuestas colectivas materializadas en experiencias puntuales de regularización dominial (cooperativas ExPadelai, Perú, La Unión, E. Lobos, entre otras), con operatorias generadas en el marco de la emergencia habitacional en La Boca. El aspecto más significativo de esta iniciativa es que, por primera vez en la ciudad de Buenos Aires, las organizaciones sociales se constituyeron en un actor central de las políticas de hábitat (Rodríguez, 2002)<sup>39</sup>.

Otro caso notorio de las contradicciones que acompañan los procesos de regularización en la ciudad de Buenos Aires es el de la ex AU3, extensa franja de inmuebles expropiada por la Intendencia durante el gobierno militar para ejecutar una autopista que no se concretó, y que fue ocupada desde comienzos de los ochenta. En esa década, el gobierno local toleró la ocupación e inició la firma de “comodatos” que otorgaban una pátina de legalidad a los habitantes pero frenaban el desarrollo de pretensiones posesorias (Rodríguez, 2005). En 1991, el Concejo Deliberante sancionó la ordenanza 45

de La Boca, Barracas y San Telmo.

39 La mentada ley se complementa con la 964/02, que desarrolla un conjunto de aspectos ligados con las operatorias colectivas organizadas.

520 para desarrollar un proyecto integral concertado, el cual no prosperó<sup>40</sup>. En 1998, en el marco de autonomía política, se sancionó la Ley 8, que institucionalizó la participación de la “mesa de delegados”<sup>41</sup> y dio lugar al censo que estableció un padrón de beneficiarios reconocidos. En 1999 se sancionó la Ley 324, y se creó el Programa de Recuperación de la Traza de la ex AU3 y su unidad ejecutora. El objetivo era definir un plan de recuperación urbana sobre el sector, un plan de “recuperación” patrimonial y un plan de soluciones habitacionales para los ocupantes. Sin embargo, hasta diciembre de 2007, solo el 27% de la población censada (259 familias) concretó algún tipo de solución. Ya en esa época, en la Legislatura se inició la disputa por incorporar esa tierra pública al mercado inmobiliario. El gobierno de Macri (gestión actual) enfatizó la rezoñificación y renovación urbana (son 15 manzanas evaluadas en más de cien millones de dólares), mientras que entre las familias residentes –estimadas en unas 450-700, empadronadas o no–, el Ejecutivo infringió el marco legal vigente y comenzó a instrumentar desalojos arbitrarios y medidas de presión mediante ofertas de subsidios ad hoc<sup>42</sup>. A finales de 2008, la ola de desalojos arreció. Intervino el poder judicial y, en abril de 2009, un fallo ordenó suspenderlos. La judicialización del conflicto generó, así, un *impasse* que se orientaría a la creación de una nueva “corporación del norte” (Rodríguez, Canestraro y Von Lucken, 2010).

#### A modo de reflexión final: efectos de inclusión/exclusión de las políticas e instrumentos orientados a la regularización del hábitat informal

Este recorrido de varias décadas nos ha permitido señalar líneas de continuidad histórica en términos de las formas que ha asumido el hábitat popular en

40 Dicho proyecto debía incluir una empresa vial, posibles constructoras de vivienda pública en terrenos remanentes de la traza, una organización de ocupantes, otros comodatarios y asociaciones de vecinos frentistas.

41 Sin embargo, Ejecutivo y Legislativo seguían descoordinados: la Dirección de Inmuebles de la ciudad lanzó en paralelo un plan de regularización, con condiciones similares a un contrato de alquiler de mercado al que debían sumarse deudas acumuladas, lo cual lo hacía bastante restrictivo para buena parte de las familias.

42 Noventa y seis mil pesos para beneficiarios de la ley 324 y hasta 25 mil para los demás ocupantes.

el AMBA. Desde esta lente, que reconoce de manera localizada las dinámicas y opciones con que cuenta la población para resolver su hábitat, existe una continuidad entre los loteos populares y las tomas de tierras. Las diferencias –como la informalidad producto de la restricción de canales de acceso al suelo urbano desde los setenta– están marcadas por el cambio de contexto sociopolítico, las transformaciones negativas en las condiciones de vida de la población, y también, muy particularmente, por las medidas de políticas urbanas y habitacionales. De este modo, la normativa –sus características, formas de elaboración y ejecución– abren o cierran vías institucionalizadas para el acceso a la resolución del hábitat, las cuales aportan –en distintas medidas– elementos de inclusión/exclusión a los grupos de bajos recursos.

Las normativas ex post de regularización dominial analizadas, en varios casos –el programa Arraigo es un ejemplo paradigmático, pero no exclusivo–, lejos de revertir las existentes, revisten de nuevas características al proceso de producción del hábitat informal.

La intervención estatal en su conjunto (proliferación y dispersión de normativas, políticas y programas, muchos de ellos escasos en financiamiento y recursos técnico-profesionales) más bien ha tendido a institucionalizar precariamente el proceso de transferencia de suelo público, acompañando así las tendencias “naturales” de desarrollo del mercado informal de suelo urbano y de vivienda de “bajo costo”. De este modo, la intervención pública no ha alterado ni los patrones ni las formas de acceso al suelo. La dinámica de relación entre regularización y sistema de propiedad (precaria, inconclusa, en disputa, según las coyunturas, actores y localizaciones) expresa esta tendencia. Así, la dinámica del hábitat informal es la expresión de una sostenida voluntad política de liberalización del suelo urbano en el AMBA, la cual no se morigera con la proliferación de instrumentos parciales, que, más bien, han producido dispersión, “paradojas” y abundantes limitaciones.

Estas paradojas se expresan, en parte, en el hecho de que los instrumentos de regularización dominial no necesariamente se han implementado junto con instrumentos de regularización urbanística. Las experiencias que combinan ambas iniciativas son relativamente recientes y, en general, se han desencadenado a merced de circunstancias puntuales, como la puesta

en marcha del PROMEBA, que para su implementación requiere que el dominio de la urbanización esté saneado o al menos en proceso de transferencia efectiva a sus ocupantes. En el AMBA, este tipo de iniciativas, como señalamos anteriormente, son posteriores al año 2004, momento en que el PROMEBA comenzó a implementarse en algunos municipios como Avellaneda y La Matanza.

A pesar de ello, el mejoramiento barrial focalizado en este contexto no supera la fragmentación entre barrios próximos territorialmente y con similares características socioeconómicas. Por ejemplo, indicadores “materiales” de selección considerados en forma aislada no definen parámetros adecuados de intervención: la mayor precariedad de la vivienda se asocia con una menor antigüedad de asentamiento y, por ende, con un menor arraigo en el territorio. Según se ha verificado en algunos casos, cuando la intervención focalizada actúa a partir de este criterio –como, por ejemplo, en el municipio de Moreno–, contribuye a alentar un proceso de activación de los mercados informales desencadenando un circuito de compraventas por expectativas de mejora de impactos efímeros en las familias vendedoras, supuestas beneficiarias de la intervención de mejoramiento (Echevarría, 2005). Ello pone de manifiesto que la resolución de cuestiones vinculadas a los servicios y condiciones generales de habitabilidad, como el saneamiento, los desagües, el tratamiento de cursos de agua, etc., necesita ser planificada desde una mirada superadora de la “política del fragmento urbano” (Clichevsky, 2000).

Cuando se analiza el derrotero de las experiencias programáticas y las iniciativas normativas, pareciera que estas últimas han corrido mejor suerte que las primeras. Los programas, en general y salvo excepciones contemporáneas (como el PROMEBA), han sido efímeros y/o poco sustentables. La producción de instrumentos legales, si bien no ha garantizado que los procesos lleguen a un buen puerto, al menos ha abierto la ventana de la judicialización como una instancia de reconocimiento de derechos, siempre que haya un sujeto sociopolítico dispuesto a disputar ese reconocimiento.

Los procesos de regularización dominial han avanzado más fácilmente en los asentamientos que en otras tipologías de hábitat informal (y la localización y el precio del suelo urbano deben jugar un papel clave en este

rasgo), mientras que los de regularización urbanística han sido más frecuentes en la tipología villas. Las experiencias de intervenciones integrales son escasas. Cuando existen (por ejemplo, Villa Tranquila, en el municipio de Avellaneda), en general se concentran en las áreas más consolidadas de la metrópoli, en detrimento de las zonas de expansión o de crecimiento. Asimismo, las experiencias de regularización de situaciones de ocupación de inmuebles también son pocas. En la CABA se ha dado un caso a través de la sanción de una ordenanza dirigida a la venta del inmueble a sus ocupantes (cooperativa Perú-San Telmo), así como algunos casos de compras directas al Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) (Ley 24 146 de inmuebles innecesarios, fuera de vigencia en la actualidad). Los comodatos también han constituido una herramienta relativamente puntual, aunque no institucionalizada como política (por ejemplo, en la ex AU3, desde mediados de los ochenta hasta la sanción de la Ley 8 de 1998, que inició otra etapa, aún inconclusa, de “regularización/expulsión”).

En la actualidad, la dinámica de los procesos de regularización y sus alcances quedan sujetos a la de la política local (los consensos y las relaciones que existan para su desarrollo efectivo), la cual se ve afectada por la localización de la urbanización y el comportamiento del mercado inmobiliario. En algunos contextos, como el de la ciudad de Buenos Aires, los procesos de regularización dominial tienen por definición alcances limitados: la experiencia en algunas villas de la ciudad demuestra que, si bien en algunos casos es posible sanear el dominio de los lotes, luego la regularización de lo construido se torna inviable. En un marco en que el mercado informal de inmuebles es cada vez más dinámico, se superimponen situaciones de irregularidad dominial, urbanística y constructiva.

Este cuadro complejo ilustra la precariedad y las limitaciones de los efectos de inclusión de los instrumentos y las normativas analizados, en términos de procesos de extensión de la igualdad de oportunidades y de concretar la posibilidad de acceso a bienes, servicios y equipamientos sin necesidad de compartir otro tipo de lazos o valores sociales. La formulación de políticas que provean un marco universal (aunque diversificado) para la creación y acceso a suelo urbano de calidad sigue siendo la gran asignatura pendiente y un desafío sociopolítico en el AMBA.

## Bibliografía

- Arraigada Luco, C. y J. Rodríguez Vignoli (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Calello, T. (2000). “Breve caracterización histórica de la región metropolitana de Buenos Aires”. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento de San Miguel. Mimeo.
- Castells, M. y A. Portes (1989). “World underneath: the origins, dynamics and effects of the informal economy”. En *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*, M. Castells, A. Portes y L. Benton (Eds.). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Catenazzi, A. y M. M. Di Virgilio (2001). “Ingreso ciudadano y condiciones urbanas: aporte para una estrategia de política social del Gobierno Nacional”. Buenos Aires: SIEMPRO / Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Mimeo.
- Cebollada i Frontera, A. (2006). “Aproximación a los procesos de exclusión social a partir de la relación entre territorio y la movilidad cotidiana”. *Documents d’anàlisi geogràfica* N.º 48.
- Cerrutti, M. y A. Grimson (2005). “Buenos Aires, neoliberalismos y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares”. En *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, A. Portes, B. Roberts y A. Grimson (Eds.). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Clichevsky, N. (1987). “Política urbana y mercado de tierra: Buenos Aires 1970-1986”. *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización* N.º 20.
- (1999). “Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración”. Buenos Aires: CONICET / Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Clichevsky, N. et al. (1990). *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Cravino, M. C. (1998). “Los asentamientos del gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones”. *Antropología social y política: hegemonía y poder en un mundo en movimiento*, M. R. Neufeld, M. Grimberg, S. Tiscornia y S. Wallace (Comps.). Buenos Aires: EUDEBA.
- Cuenya, B. (1985). *Condiciones de hábitat y salud en los sectores populares. Un estudio piloto en el asentamiento San Martín de Quilmes*. Informes de investigaciones del CEUR N° 1. Buenos Aires. Documento inédito.
- Di Virgilio, M. M. (2007). “Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Di Virgilio, M. M., M. Vio, S. Arqueros, T. Guevara y C. Perea (2009). “Los asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas. El caso del AMBA”. Ponencia presentada en el Seminario Transformaciones en el Hábitat Informal en Ciudades de América Latina en Buenos Aires, Argentina.
- Echevarria, A. (2005). “Asentamientos irregulares en Moreno”. Tesis de Maestría en Políticas del Hábitat, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Feige, E. (1990). “Dinámica reticular de la desigualdad social de la pobreza de Santiago de Chile en los 90”. Mimeo.
- Gilbert, A. G. y P. M. Ward (1985). *Housing, the state and the poor: policy and practice in three Latin American Cities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Giner, S., E. Lamo de Espinosa y C. Torres (1998). *Diccionario de sociología*. Madrid: Alianza.
- Guevara, T. (2010). “Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca”. Tesis para optar por el título de magíster en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- Gutman, M. y J. E. Hardoy (2007). *Buenos Aires (1536-2006). Historia urbana del Área Metropolitana*. Buenos Aires: Infinito.
- Herzer, H., M. M. Di Virgilio y M. C. Rodríguez (2008). “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas”. *PAMPA, Revista interuniversitaria de Estudios Territoriales* N.º 4.

- Herzer, H., M. M. Di Virgilio, A. Redondo, S. Lago Martínez, M. Lanzetta y C. Rodríguez (1998). “Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el área metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso”. Informe final de investigación, Proyecto UBACyT CS032, programación 1995-1997, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires. Mimeo.
- Informe Nacional Estambul + 5 (2001). *Examen y evaluación de los progresos realizados cinco años después de Habitat II*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Economía.
- Izaguirre, I. y Z. Aristizábal (1989). *Las tomas de tierras en la zona sur del gran Buenos Aires. Un ejercicio de formación de poder en el campo popular*. Buenos Aires: CEAL.
- Jeifetz, N. (1997). “Hacia la generación de políticas populares autogestionarias de rehabilitación edilicia en la ciudad de Buenos Aires. Dos casos: cooperativas San Telmo y La Unión, y una organización: el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos”. En *Ciudadanía*, P. Fonseca (Comp.). São Paulo: Proyecto XIV.4 / MEJORHAB / CYTED.
- Korn, Francis y Lidia De la Torre (1985). “La vivienda en Buenos Aires. 1887-1914”. *Desarrollo Económico* N.º 98.
- La Nación* (2006). “Emergencia habitacional en la ciudad: hay unas 200 000 familias con problemas de vivienda”. 27 octubre 2006.
- Lemkow, L., E. Tejero y L. Torrabadella (2000). *Costos biogràfics en la lluita pel benestar*. Barcelona: Mediterrània.
- Mayes, D. G., J. Berghman y R. Salais (2001). *Social exclusion and european policy*. Cheltenham: Edward Edgar Publishing Limited.
- Merklen, D. (1991). *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos.
- Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Belgrano.
- (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES / Humanitas.
- Portes, A. (1999). “La economía informal y sus paradojas”. En *Informalidad y exclusión social*, J. Caprio, E. Kleien e I. Novacovsky (Eds.).

- Buenos Aires: SIEMPRO / OIT / Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Programa 17 de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (1996). “Realizaciones 96”. Buenos Aires: Subsecretaría de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social. Mimeo.
- Programa Arraigo (1993). *Un país para siempre*. Buenos Aires: Comisión de Tierras Fiscales Nacionales de la Presidencia de la Nación.
- Recchini de Lattes, Z. (1973). “El proceso de urbanización en la Argentina: distribución, crecimiento y algunas características de la población urbana”. *Desarrollo Económico* N.º 48.
- Rodríguez, M. C. (2002). “Producción social del hábitat, cooperativismo autogestionario y derecho a la ciudad”. *Mundo Urbano* N.º 17.
- (2005). *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas municipales del hábitat*. Buenos Aires: El cielo por asalto.
- (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio.
- Rodríguez, M. C., M. L. Canestraro y M. Von Lucken (2010). “On defeats and triumphs in exercising the right to the city: reflections based on recent experiences in cities in Argentina”. En *Cities for all. Proposals and experiences towards the right to the city*, A. Sugranyes y C. Mathivet (Eds.). Santiago de Chile: Habitat International Coalition.
- Rodulfo, B., J. Fuentes, A. Sabsay y R. Calógero (1999). “Mejoramiento habitacional. Línea de acción: fondos de crédito”. En *Calidad, fortalecimiento y sostenibilidad en los programas de crédito y asistencia técnica para el mejoramiento habitacional en Argentina*, L. Pérez Coscio (Comp.). Buenos Aires: IIEDE / Dirección Nacional de Programas Habitacionales / Subsecretaría de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación / FICONG.
- Subsecretaría de Vivienda (1997). “Bases de una política integral de vivienda”. En *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, B. Cuenya y A. Falú (Comps.). Buenos Aires: CEA / Oficina de Publicaciones del CBC.
- Torres, H. (1999). “Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites”. Ponencia presentada en

- el Seminario de Investigación Urbana: El nuevo milenio y lo urbano en Buenos Aires, Argentina.
- Touraine, A. (1991). “¿Qué es hoy la democracia?”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* Vol. 43 Issue 2.
- Vio, M. (2010). “Contribuciones del Programa Federal de Construcción de Viviendas a la producción de la ciudad metropolitana en el período 2004-2008”. En *Producción social del hábitat, políticas públicas y desarrollo de organizaciones sociopolíticas*, M. C. Rodríguez y M. M. Di Virgilio (Orgs.). Buenos Aires: Prometeo. Documento inédito.
- Ward, P. (2005). “The lack of ‘cursive thinking’ within social theory and public policy: four decades of marginality and rationality in the so-called slum”. En *Rethinking development in Latin America*. C. Wood y B. Roberts (Eds.). Pennsylvania: Penn State University Press.
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*. Buenos Aires: GEL.