

# Cuatro décadas de políticas de regularización dominial de asentamientos informales en la Argentina

**María Cristina Cravino**

Doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del CONICET – Universidad Nacional de Tierra del Fuego. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4082-9441>.

---

**Resumen:** Este artículo se propone analizar las políticas nacionales en relación a los asentamientos populares en Argentina entre 1983 y 2023, es decir el período democrático post última dictadura militar (1976-1983). Estas se ven plasmadas en normativas que fueron aprobadas por el congreso de la Nación y otras a partir de decretos presidenciales. Para esto nos centraremos en: los contenidos y sentidos de abordaje a la cuestión de la “informalidad” urbana; el contexto en el cual fueron sancionadas; algunos aspectos de su implementación y algunas tensiones de las mismas. La metodología utilizada fue de tipo cualitativa, centrada en el análisis documental, principalmente en las normas en relación a la regularización dominial y complementada por entrevistas a los actores claves en las políticas o en las iniciativas parlamentarias (funcionarios públicos del nivel nacional y local, dirigentes barriales y de las organizaciones territoriales que dieron impulso a leyes, vecinos, etc.) y fuentes de medios de comunicación periódicos.

**Palabras clave:** Argentina. Asentamientos informales. Regularización dominial. Políticas públicas. Normas urbanas.

**Sumario:** **1** Introducción – **2** Tensiones estructurales entre las políticas públicas urbanas y los asentamientos informales – **3** Políticas públicas y debates en torno a los asentamientos informales en Argentina – **4** Conclusiones preliminares – Referencias

---

## 1 Introducción

En América Latina, los asentamientos informales<sup>1</sup> son una forma de hábitat de los sectores populares, presente en todas las grandes y medianas ciudades. La medición de su alcance es objeto de debates, ya que el fenómeno no es de fácil

---

<sup>1</sup> Utilizamos en el título y el primer párrafo el término *asentamientos informales* para una mejor comprensión de artículo. Luego utilizamos *asentamiento popular* o *barrio autoproducido*, que es la forma que preferimos denominarlos para escapar de la dicotomía formal-informal, dicotomía que creemos no se ajusta a una realidad donde existe una gradiente en el cumplimiento de las normas tanto urbanas como jurídicas y urbanas. Incluso se suele invisibilizar las acciones fuera de la norma urbana de los sectores altos en sus diferentes tipos de hábitat en particular en las periferias.

registro, pero en algunas urbes llega a ser más del 50%.<sup>2</sup> Aunque la Argentina es uno de los países con menor índice de informalidad en la región,<sup>3</sup> su existencia y persistencia, sin duda es de relevancia. No sólo por su actual visibilización, sino también porque las condiciones socioeconómicas estructurales y urbanas hacen prever su crecimiento.

Los asentamientos populares –que en Argentina llevan el nombre de villa, asentamiento, toma, extensión, ocupación o simplemente barrio, entre otros- son espacios de la ciudad autoconstruida por sus habitantes. Constituyen una modalidad de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares en las grandes ciudades y también sectores medios en algunas ciudades intermedias. Son aquellos que no lo logran por vía mercado inmobiliario o políticas estatales. En las últimas décadas crecientemente a este tipo de barrios por medio de un mercado secundario de viviendas o submercado de arriendo. Las ocupaciones de suelo urbano vacante implican un fuerte sacrificio por parte de los habitantes –en particular en las etapas iniciales, ya que limpian, nivelan o rellenan el predio y van subsanando lenta y parcialmente las carencias, gracias al trabajo individual, familiar y comunitario. Se suele sintetizar en la frase que primero se habita, luego se construye y finalmente se tiene acceso a la propiedad –esto último si es que sucede.<sup>4</sup> Con el tiempo, los barrios que se conforman van adquiriendo grados de consolidación, a partir del trabajo acumulado en el tiempo y a ahorro familiar, la capacidad organizativa de los vecinos y los recursos provistos por el Estado –en algunos casos también por ONGs. No obstante, hasta no contar con un título de propiedad penden sobre ellos el riesgo al desalojo y, consiguientemente, la posibilidad de perder todos los recursos económicos invertidos y sentimientos de arraigo depositados allí. Esto muestra que estos espacios urbanos no deben quedar asociados *vis a vis* solo a carencias, sino comprenderse como un lugar donde habitan personas, que establecen una relación de pertenencia con territorio y con sus vecinos, más allá de las precariedades urbanas (que son variables).

En el año 2006, Mike Davis presentaba su libro *Planet of Slums: Urban Involution and the Informal Working Class* y planteaba un horizonte catastrófico sobre los barrios informales a escala mundial y consideraba a sus habitantes como sujetos pasivos en relación a los procesos estructurales en los que están inmersos, en particular a la miseria, violencia y problemas ambientales. Consideramos que esta

<sup>2</sup> CLICHEVSKY, N. Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano Territorial*, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 63–88, 2009. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508>. Acceso en: 10 nov. 2023.

<sup>3</sup> CLICHEVSKY, N. Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano Territorial*, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 63–88, 2009. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508>. Acceso en: 10 nov. 2023.

<sup>4</sup> RIOFRIO, Gustavo. *Producir la ciudad (popular) de los '90: entre el mercado y el Estado*. Centro de Estudios y Promoción del desarrollo. Lima. 1991. 152 p.

visión no contribuye al planteamiento del problema, ya que los propios habitantes son hacedores de ciudades, como afirmaba Teolinda Bolívar<sup>5</sup> y aún es posible (y urge) generar políticas públicas que tiendan a amortiguar las desigualdades, mientras se buscan mecanismos de acceso al suelo urbano servido y/o viviendas para amplios sectores de la población necesitados.

Las políticas públicas tienen historia y éstas muestran las trayectorias de las decisiones gubernamentales, pero también las miradas del Estado sobre la cuestión social.<sup>6</sup> Los enfoques fueron cambiando a partir de los debates académicos, políticos, de organismos internacionales, pero también por las demandas de los mismos pobladores. Esto hace que a lo largo del tiempo hubiera tensiones por instalar una política (o su implementación) que mejore estos espacios; por que éstas se plasmen en normas que trasciendan los períodos de gestión de una administración particular. También se suscitan conflictos por los modos de la ejecución de los programas o los efectos de los mismos. En el caso de los asentamientos populares, esta forma de habitar estuvo en la agenda de los gobiernos nacionales de prácticamente todos los países de América Latina desde la década de 1960 y en algunos inclusive en años anteriores. Por otra parte, las historias políticas nacionales y el carácter democrático o dictatorial de los gobiernos atravesaron las definiciones y las decisiones sobre este tipo de barrios.

En Argentina, desde 2017 los asentamientos populares tienen el nombre oficial de *barrio popular* y fueron relevados a nivel nacional, en un contexto que se observa como contradictorio: por un lado, se consolidan los reclamos de sus habitantes por adquirir reconocimiento, radicación y mejoramientos del hábitat y esto se logra en gran medida, pero por el otro, es creciente la conflictividad en el caso de nuevas ocupaciones y son recurrentes los desalojos (en particular en tomas de tierra recientes). Resulta preocupante que persistan las miradas estigmatizantes sobre ellos, que son reproducidas recurrentemente por los medios de comunicación e incluso por funcionarios públicos, así como continúa el desinterés de muchos gobiernos locales y provinciales por generar políticas tendientes a su mejoramiento y consolidación. A la 2023, son 5.687 asentamientos en todo el país, habitados por 1.167.807 familias según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). La mayoría de ellos se encuentra ubicado en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (ver mapa). Un dato llamativo es que no indica quien posee la titularidad del suelo (privado o estatal) ni si ha iniciado o no procesos de regularización dominial. Esperamos que a futuro se cuente con ese dato.

<sup>5</sup> BOLÍVAR, Teolinda. Urbanizadores y Constructores para ser Ciudadinos. Revista Urbana 16-17, Instituto de Urbanismo, FAU, UCV, Caracas, 1995.

<sup>6</sup> OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación Redes, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128.

Este artículo se propone analizar las políticas nacionales de Argentina en relación a los asentamientos populares entre 1983 y 2023, es decir el periodo democráticos post dictadura de 1976-1983, caracterizada por las violaciones a los derechos humanos –y su consecuente genocidio– y falta de libertades políticas su política económica neoliberal con endeudamiento internacional y conflictos geopolíticos fronterizos y con Gran Bretaña. Estas se ven plasmadas en normativas que fueron aprobadas por el congreso de la Nación y otras a partir de decretos presidenciales. Para esto nos centraremos en: los contenidos y sentidos de abordaje a la cuestión de la “informalidad” urbana; el contexto en el cual fueron sancionadas; algunos aspectos de su implementación y algunas tensiones de las mismas. La metodología utilizada fue de tipo cualitativa, centrada en el análisis documental, principalmente en las normas en relación a la regularización dominial y complementada por entrevistas a los actores claves en las políticas o en las iniciativas parlamentarias (funcionarios públicos del nivel nacional y local, dirigentes barriales y de las organizaciones territoriales que dieron impulso a leyes, vecinos, etc.). También se recurrió a fuentes hemerográficas. Lamentablemente, no contamos con datos cuantitativos rigurosos en cuanto a los resultados de las políticas públicas.

La estructura del trabajo va a responder a las distintas etapas cronológicas de los lineamientos legislativos y programas de intervención en asentamientos populares y cerrará con conclusiones preliminares, intentando agruparlas por décadas en los casos que es posible. Nos vamos a dedicar sólo a las políticas nacionales, pero haremos algunas referencias a experiencias provinciales o locales por su relevancia y su contraste con las del nivel federal.

## 2 Tensiones estructurales entre las políticas públicas urbanas y los asentamientos informales

La tenencia del suelo que se habita está fundamentalmente atravesada por la dimensión temporal: cuánto más tiempo las personas en el lugar que ocupan, más legitimidad se acumula sobre su posesión,<sup>7</sup> en particular si se cuentan con documentación que acredite el tiempo de permanencia (tales como censos, servicios públicos, documentos de identidad, etc.). Sin embargo, la dimensión política de gestión gubernamental puede hacer caso omiso de ese principio y desalojar el barrio. Tal es así, que puede llegarse, incluso, a la situación en que aun cuando el Estado invirtió en infraestructura en un asentamiento o llevo familias a un predio,

<sup>7</sup> CRAVINO, María Cristina. Derecho a la ciudad y procesos de legitimación-deslegitimación de y en los asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. En: RINESI, Eduardo – SMOLA, Julia – EIFF, Leonardo. *Las diagonales del conflicto. Política y sociedad en Argentina y en Francia*, Los Polvorines, UNGS. 2017. pp. 181-196.

luego puede desconocer su origen o conformación. Por esta razón los pobladores buscan un tipo de seguridad en la tenencia que tenga efectos jurídicos y de ese modo se supone sean permanentes. Por lo general, esta forma se logra por medio del título de propiedad individual (aunque existen otro tipo de instrumentos). A este proceso en el que se transita de una situación de ilegalidad en la ocupación del suelo (pero no necesariamente ilegitimidad) a una de legalidad se lo denomina regularización dominial, formalización o titulación.

La incapacidad de los Estado de la región de cubrir las necesidades habitaciones de grandes sectores de la población es la que lleva a cierto tipo de tolerancia de situaciones donde los habitantes resuelven su acceso al hábitat violando la propiedad privada (ya sea estatal o privada), autoproduciendo ciudad y vivienda en procesos paralelos. *Esta tolerancia tiene un problema*: no puede mostrarse abiertamente porque implica habilitar la ocupación como una forma de urbanización, cuando en realidad lo que se quiere es evitar que esto se reproduzca. Por esta razón, esta se ejerce con discreción y muchas veces sólo por fuerza de reclamos y resistencia de los pobladores. De esa forma, esta postura ambigua del Estado tiende a generar políticas públicas cambiantes o acciones que contradicen los lineamientos declarados. Esto tiene que ver con que, en parte, se amoldan a la capacidad de lucha de las organizaciones barriales o, por el contrario, a las presiones por expulsiones por parte de otros grupos sociales, como vecinos o emprendedores inmobiliarios. Esto va en línea con lo que plantea Calderón y otros: “la dimensión política opera a través de leyes, gestión urbana y dispositivos “técnico-administrativos” que definen y, a la vez, encajan las prácticas ilegales en un modo de administración permeable a su lógica de operación”. constituye lo que en antropología del Estado se denomina el Estado en los márgenes.<sup>8</sup> Los Estados frecuentemente entraron en dos contradicciones de difícil resolución: En primer lugar, se argumentaba que no podían otorgar la provisión de servicios públicos básicos porque los habitantes no contaban con el título de propiedad, pero por el otro, a veces se afirmaban que no se podía dar el título de propiedad hasta que no se cumpliera con la normativa de instalar los servicios públicos tal como lo exigían las leyes. Esto, es no se garantizaban el acceso a derechos básicos como agua potable, electricidad o accesibilidad, fundado generalmente en que se trataba de una ocupación ilegal, ni seguridad en la tenencia. Es decir, se trata de un círculo vicioso que implica que un derecho no garantizado arrastraba a los otros, pero nunca se resolvía la situación. En segundo lugar, si se otorgaba documentos de tenencia segura a familias que se encuentran en lugares inhabitables sería una violación a los derechos reconocidos, como al ambiente sano,

---

<sup>8</sup> CALDERON COCKBURN, Julio; VALENCIA LEON, Ivonne; CAMPOS, Edwin Gabriel (2023). De invasores a compradores. Mercantilización del suelo en la Lima popular del Siglo XXI. Revista Territorios nº 49, pp. 1-26, 2023.

exponiéndolos a riesgos de catástrofes naturales o contaminación. Lo mismo sucede si se formaliza asentamientos con muy alta densidad y condiciones de precariedad en las viviendas y los servicios urbanos. Parecería otorgar el derecho a la tenencia segura, pero implicaría una forma de reproducir y cristalizar las desigualdades urbanas y ambientales, ya que se omite intervenir en los aspectos del habitar que son indispensables para una buena o aceptable calidad de vida. En este caso la regularización dominial puede ser una trampa para los ocupantes y una forma de las autoridades de desligarse de los problemas que debería solucionar.

Pero la principal contradicción del Estado es convertir en legal lo ilegal sin cambiar las normas generales. Eso significa que se busca adecuar el traspaso por vía de la excepción. Esto es, por medio de una amnistía respecto a las violaciones jurídicas que cometieron quienes ocuparon. Envuelve, entonces, un *perdón específico a los actos ilegales*. Pero, al mismo tiempo tiene que dar señales de que *tomar suelo es un delito* para evitar nuevas tomas y para estos es necesario desplegar un discurso de amenaza de castigo a la infracción. También, es una tarea compleja mantener la legitimidad del orden jurídico, que como en el caso de la Argentina, convierte casi en sagrado el estatuto de la propiedad privada (no se contempla la función social). No obstante, cuando se observa que consecutivamente se aplica el principio de la excepción/tolerancia se hace más dificultoso mantener como regla urbana vigente las normas establecidas en el cuerpo normativo. La práctica también hace a la regla. Como afirman Calderón y otros<sup>9</sup> la “informalidad” es una coproducción de prácticas de agentes diversos entre lo legal y lo ilegal. En ese enredo, se encuentran también las agencias estatales. Un buen ejemplo de ello fue que ante una ocupación una funcionaria del gobierno nacional en el año 2020 afirmara que se trataba de un “conflicto social” no de “seguridad”, pero ante las críticas de otras fuerzas políticas y los medios de comunicación tuvo que aclarar que se trataba de “un delito”. De ese modo, las autoridades entran en una zona gris entre comprender y atender las necesidades de las familias que ocupan y castigarlas por cometer un delito contra la propiedad. El contexto y el conflicto intra estatal (Poder Ejecutivo vs. Poder Judicial) es lo que define la balanza de las dos situaciones, no sin disputas y cambios de situación o posición de los actores sociales y políticos.

Este tránsito de lo ilegal a lo legal es lento porque implica numerosos trámites que en muchos casos además de un título, conllevan mensuras, mejoras en las condiciones ambientales e infraestructuras. Como, ya afirmamos, si el lote no se ajusta al cumplimiento de las normas urbanas (o las creadas *ad hoc* para este

<sup>9</sup> CALDERON COCKBURN, Julio; VALENCIA LEON, Ivonne; CAMPOS, Edwin Gabriel (2023) De invasores a compradores. Mercantilización del suelo en la Lima popular del Siglo XXI. Revista Territorios n° 49, pp. 1-26, 2023.

tipo de vecindario) no se puede otorgar la escritura. Esto hizo que, como demostró Fernandes<sup>10</sup> los avances en relación a la titulación en la región fueran escasos en término numéricos o con muchos casos iniciados y pocos finalizados. Por su parte, los vecinos y organizaciones barriales hacen el corrido con suma paciencia, en ocasiones desplegando luchas, pero saben que siempre llevan años. Ven a la propiedad como un proceso que requiere de numerosos pasos o hitos para obtener el título.<sup>11</sup>

Uno de los pasos de ese pasaje es que los barrios pasen a estar registrados en los planos. Muchos gobiernos locales como una forma de negar la existencia de asentamientos en sus distritos fue no colocarlos en los mapas. Pasaba a un área de “no intervención pública”. Sin embargo, son parte de la ciudad. Lo mismo con algunos proyectos urbanos en zonas donde se colocaba una indicación de “espacio verde” donde había un barrio popular. Otro aspecto es que son vecindarios que no pagan impuestos prediales y algunos municipios por fuera de las leyes cobrar tasas de mantenimiento o hasta canon de uso por el suelo público. Esto nos remite nuevamente al concepto de los márgenes del estado, donde éste actúa ambiguamente entre lo legal y lo ilegal.<sup>12</sup>

### 3 Políticas públicas y debates en torno a los asentamientos informales en Argentina

Edésio Fernandes<sup>13</sup> en un trabajo sobre programas de regularización en América Latina, analiza lo que considera los dos paradigmas fundamentales: el primero, se basa en la regularización dominial por medio de la titulación como modo exclusivo de encarar la informalidad y se ejemplifica en lo aplicado en Perú en la década de 1990. El segundo, si bien incluye la titulación, ésta se complementa con la mejora de los servicios públicos y otras iniciativas de desarrollo social de sus habitantes. El ejemplo es el caso de Brasil. Realiza un exhaustivo y relevante análisis de los matices de estos enfoques en cuanto a motivaciones, prácticas y efectos. De este modo, señala que no todos tendrían efectos positivos, fundamentalmente cuando se aplican programas sin tener en cuenta las condiciones e historia de algunos

<sup>10</sup> FERNANDES, Edésio: Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. EURE (Santiago). V. 34, 102, pp. 25-38. 2008. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>. Extraído: 20-08-2022.

<sup>11</sup> CRAVINO, María Cristina. La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. SLAS CONFERENCE BIRMINGHAM. 2001. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/727/3/cravino.pdf>.

<sup>12</sup> CHATTERJEE, Partha. Dheli Lecture. La política de los gobernados. Revista Colombiana de Antropología, 47, 199-231. 2011.

<sup>13</sup> FERNANDES, Edésio: Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. EURE (Santiago). V. 34, 102, pp. 25-38. 2008. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>. Extraído: 20-08-2022.

barrios. Estas reflexiones son acordes a lo que encontramos en el análisis que luego presentaremos sobre el caso argentino.

En un artículo reciente<sup>14</sup> realizamos una taxonomía más amplia de los lineamientos (a los que también denominamos paradigmas o enfoques) de intervención en asentamientos populares en América Latina desde la década de 1960, a modo de tipología. A saber:

a) Radicación. Esta fue plasmada en el documento del surgimiento de Hábitat ONU (conocido como Hábitat I). Se proponía un desarrollo progresivo del barrio con el apoyo (económico y técnico) del Estado y también de la vivienda, que se venía desarrollando por medio de autoconstrucción e incluyendo la regularización dominial.

b) Regularización dominial. Las intervenciones tendrían que centrarse sólo en el otorgamiento de un título propiedad sobre el suelo que se ocupa. Para esto se formulaba una política de titulación a gran escala como modo de solución del tema de la *informalidad urbana*, que implicaría la integración de esos lotes al mercado.

c) Urbanismo social. Este lineamiento se enfocaba en generar mejores condiciones de accesibilidad, mayor calidad del espacio público y políticas llamadas de integración socio-económica. Con matices, puede ser englobado en lo que se conocen también como programas de mejoramiento barrial, pero con algunas acciones vinculadas a los grandes proyectos urbanos o la estetización de los barrios. Fundamentalmente, buscan efectos simbólicos y sociales a partir de algunas intervenciones urbanas puntuales y emblemáticas.

d) Integralidad. Este enfoque propone atender la situación dominial, la accesibilidad, los servicios públicos por red, la vivienda, el equipamiento comunitario, el riesgo ambiental y aspectos de la desigualdad sociales, tales como empleo, género, violencia, etc. Es decir, modificar todos los condicionantes de la desigualdad urbana de los asentamientos.

A esto se le debe agregar las políticas de remoción (o “erradicación”), que aún se encuentran vigentes y algunos gobiernos lo utilizan como modo de “resolución” de la informalidad urbana. Esto también sucede en Argentina. En algunos casos, son trasladados a lugares lejanos en viviendas “llave en mano” y en otros quedan a su suerte.

La Argentina con la recuperación democrática en 1983, los gobiernos nacionales tendieron a dejar de lado (como sí se hizo de forma masiva en la última dictadura militar) el desalojo como política de Estado. En los primeros años, las acciones fueron más simbólicas que una elaboración efectiva de políticas socio urbanas, pero marcaron un cambio de clima, tendiéndose a una mayor tolerancia a los barrios

<sup>14</sup> CRAVINO, María Cristina. Paradigmas de intervención estatal en asentamientos populares en América Latina (1970-2020). CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad. 34(34), 187-209. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/cm.34346560>. Extraído: 13-09-2023.



surgidos por autoproducción. No obstante, las remociones continuaron en manos de los operadores judiciales o algunos gobiernos locales, fundamentalmente. Estas, en algunos casos, fueron realizadas sin trámite judicial o administrativo, es decir de hecho y en ocasiones utilizando “grupos de choque”. No obstante, las ocupaciones continuaron bajo una modalidad que los vecinos llamaron “tomas” y que consistían en invasiones de tierra vacante donde se planificaba el espacio urbano imitando los loteamientos formales y reservando lugares para plazas, centros de salud, escuelas, etc. Las sucesivas crisis económicas y programas de ajuste que se dieron en el gobierno de Raúl Alfonsín, también fueron un obstáculo para el desarrollo de políticas de hábitat y vivienda. Inclusive derivaron a un momento de extrema pobreza por una hiperinflación y estallido social, que se evidenció en saqueos en 1989 y la organización de ollas populares.

### 3.1 Década de 1990: neoliberalismo, regularización dominial como privatización y experiencias integrales

En 1989 asume un gobierno (Carlos Saúl Menem, del Partido Justicialista), el que desplegó políticas neoliberales, que significaron una reforma del Estado con orientación de reducirlo de sus múltiples funciones y privatizando muchas de las empresas públicas (de transporte, petróleo, servicios públicos, productivos, etc.). Desde nuestro punto de vista, en estos mismos lineamientos que se decidió la enajenación de bienes del Estado se creó la Comisión de Tierras Fiscales Programa Arraigo (Decreto 846/91) que desarrolló una *política de regularización dominial* de asentamientos ubicados en tierras públicas del Estado Federal. Este organismo era el encargado de aplicar la Ley 23.967/91 y cambió de denominación años siguientes. En sus fundamentos se sostenía que la regularización dominial iba a tener como efectos que los propios habitantes mejoren sus viviendas y hábitat. Estaba muy influenciada por la teoría de Hernando De Soto. Lo consideramos una forma de *privatización*<sup>15</sup> pero que no puede desconocer que tiene un contenido social, aunque busque colocar esas tierras en el mercado. Esta operatoria otorgaba títulos de dos modos:

En primer lugar, a asociaciones barriales de los asentamientos, las que luego estaban encargadas de hacer las subdivisiones y demás obligaciones a fin de lograr que cada familia tuviera un lote en propiedad individual. Esta situación se concentró fundamentalmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires y la tipología de asentamiento popular eran fundamentalmente las villas, que se caracterizan por ser compactas, densas, prácticamente sin espacio público y sus calles son

<sup>15</sup> CRAVINO, María Cristina. Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro - Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento. 2009. 240 p.

angostas y abundan los pasillos sinuosos. Consideramos que esta acción significó el traspaso de responsabilidades del Estado a organizaciones vecinales que no tenían capacidad de realizar lo que se les exigía. Entre las tareas también estaba el cobro de las cuotas del predio que el Estado Nacional le vendía a la organización.<sup>16</sup> Esta situación conllevó a muchas estafas y ruptura de las asociaciones. De estos casos no hay ninguno que haya finalizado el trámite de formalización. Por el contrario, las tramas urbanas se hicieron aún más densas, más pobladas, y comenzaron nuevas disputas entre las organizaciones vecinales y el Estado porque en el cobro del predio que correspondía al barrio se incluía, en algunos casos las calles públicas y los espacios de edificios de escuelas, centros de salud y otras dependencias estatales.

En segundo, en el interior del país las operatorias otorgaban títulos de propiedad de forma individual a las familias y, si bien no contamos con cifras, las entrevistas realizadas nos indican que sí se ha podido avanzar con la entrega de títulos.

Esta operatoria dejaba de lado, a las ocupaciones en tierras privadas, que, si bien no hay estimaciones precisas, se calcula que llega a más del 60% de los casos.<sup>17</sup> La ley 23.967 las contemplaba, pero fueron vetadas por el Presidente. Muchas de las tierras otorgadas correspondían a organismos públicos que fueron privatizados y contaban con remanentes en suelo.

Dicha ley, en su artículo 5 estipulaba que los convenios a realizar entre el Poder Ejecutivo nacional y cada uno de los Estados provinciales o la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán incluir los siguientes puntos además de las condiciones contractuales de la transferencia: a) Programa social de tierra y vivienda de cada provincia y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a desarrollarse en un plazo de cinco años; b) Compromiso de provisión de equipamiento comunitario e infraestructura de servicios desde las provincias; c) Programa de regularización dominial para asentamientos de tierras fiscales urbanas y rurales; d) Programa provincial de fortalecimiento de equipos técnicos locales para tierra y vivienda con destino social; e) Programa de erradicaciones voluntarias; f) Programa de permuta de tierras particulares ocupadas por asentamientos por tierras fiscales vacantes de equivalente valor; g) Programa de reinversión de los fondos provenientes del

<sup>16</sup> Este organismo en la década del 200 cambió sus prácticas, dejando de lado las operatorias con asociaciones barriales en macizo e incorporó la atención de conflictos (entre ellos los de desalojo) y algunas acciones de mejoramiento y equipamiento social.

<sup>17</sup> Durante ese mismo gobierno se sancionó la Ley 24.374/94, conocida como Ley Pierri, por el diputado que la impulsó. El objetivo era *regularizar dominialmente* a lotes que subdividieron y vendieron de manera formal, pero que nunca habían llegado a una escritura traslativa de dominio, especialmente por el desinterés de los desarrolladores inmobiliarios. No obstante, en algunos casos se utilizó como instrumento para la regularización dominial de asentamientos en tierras de propiedad privada, objetivo que no era el original. Esta operatoria, con el tiempo fue desarticulándose, aunque aún tenga vigencia y mantenga en tramitación el saneamiento de escrituras.

recupero de las cuotas de los adjudicatarios. Nada de esto se realizó. Queremos subrayar, en particular, que no existió un acompañamiento de provisión de servicios públicos. Por el contrario, los servicios públicos fueron privatizados, lo que implicó una suba muy importante en el costo de las tarifas y también control y corte de las conexiones clandestinas de los mismos, las que eran habituales en los asentamientos informales. Por otra parte, deseamos señalar que contemplaba un programa de erradicaciones voluntarias, por lo que se observa entonces cierta hibridez entre radicación y remoción. El adjetivo de voluntaria, sabemos que es un eufemismo, porque los habitantes no se quieren trasladar del lugar que construyeron, por lo que sería una erradicación con compensación. De todas formas, no conocemos casos donde se haya aplicado, aunque sí se produjeron desalojos en tierras fiscales nacionales de modo violento.

El Programa Arraigo, finalmente, se centró en la titulación individual o traspaso sólo con boleto de compra venta a organizaciones barriales para que estas lo transfieran a sus vecinos de forma individual. Se hicieron algunos centros comunitarios, pero no se involucró ni la provisión de servicios ni el mejoramiento habitacional. Es decir, tiene muchas similitudes con el *modelo peruano*,<sup>18</sup> también desplegado en la década de 1990, aunque en ese caso obtuvo masividad no vista en otros lugares de América Latina.

Para sintetizar, el objetivo era incorporar esos territorios a la ciudad a partir de la formalización, pero con un sentido de privatización, recuperación de sujetos contribuyentes y clientes de empresas privatizadas, pero no exentos de cumplir con una reivindicación del movimiento de pobladores, que en eso momento tenía cierta relevancia y visibilidad. La mirada era individualista como el modelo peruano, pero dada la complejidad que significaba la regularización dominial en asentamientos densos se optó por un camino rápido: la transferencia vía boleto de compra venta a asociaciones. Como ya indicamos éstas no estaban en condiciones de hacerse cargo de la tarea por lo que generó un quiebre de la trama organizativa, problemas en los pagos y un proceso de despolitización por la desconfianza en los dirigentes barriales. Por otra parte, a fines de la década se fue desfinanciando el programa hasta llegar al gobierno de De la Rúa (1999-2001), que ante una fuerte crisis económica lo llevó a un presupuesto nulo.

Fuera de esta política de alcance federal, durante la década de 1990 deben destacarse otras dos experiencias, una local y otra nacional. La primera fue el Programa de urbanización de villas y barrios carenciados de la Capital Federal (luego de 1994 denominada Ciudad de Buenos Aires), que tuvo cierta continuidad

<sup>18</sup> FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, año 8, n. 15, p. 9-24..2022. <https://doi.org/10.55663/10.52028>. Extraído: 30-08-2023.

a *posterí*, pero con cambios de nombres y orientaciones, y la segunda es Programa mejoramiento de barrios (PROMEBA). Veamos sintéticamente las dos, para atender a sus particularidades.

El Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal (creado por el decreto 3330/91) proponía una *transformación integral* de estos espacios urbanos, incluyendo mecanismos participativos por medio de una mesa de concertación entre autoridades gubernamentales y representantes del movimiento villero.<sup>19</sup> Las acciones se concentraban en radicación, apertura de calles (y viviendas nuevas para quienes se ubicaban allí), provisión de servicios públicos por redes y equipamiento comunitario. En algunos casos también mejoras en las viviendas existentes por medio de cooperativas. Esto significó la flexibilización de las normas urbanas y de edificación a fin de facilitar la regularización dominial.<sup>20</sup> Sin duda, fue una experiencia pionera por las orientaciones de las transformaciones, con algunos avances relevantes en apertura de calles y algunas mejoras, no así en la regularización dominial. Con el correr de los años de la década, fue bajando el nivel de ejecución y presupuesto hasta que sus ejecuciones pasaron a mínimas.

En 1997 se puso en vigencia el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), de alcance federal y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y con enfoque *integral*. El programa continúa hasta la actualidad, pero en cada una de las etapas de dieron cambios en las escalas de intervención y en los componentes de la misma. Se focalizaba en barrios con necesidades básicas insatisfechas. Aunque no todos los espacios urbanos eran asentamientos informales, buena parte de ellos sí. Sus ejes mejoramiento urbano fueron: a) accesibilidad, transporte y conectividad; b) regularización del dominio; c) provisión de redes de infraestructura; d) equipamiento comunitario y e) mitigación de problemas ambientales. En la etapa I también incluía algunos mejoramientos habitaciones para las viviendas más precarias, como ser la provisión de núcleos húmedos. Una de las características relevantes es que como eje transversal fijaba la participación de los habitantes desde el inicio del proyecto, incluyendo su consentimiento. Eso implicaba también acciones de fortalecimiento de las organizaciones barriales y la constitución de mesas de gestión. Romagnoli y Barreto<sup>21</sup> destacan que este programa parte del reconocimiento del trabajo autogestivo de los habitantes, que implica una superación de las miradas “viviendistas” de las políticas de hábitat, la conceptualización de la pobreza no sólo en su dimensión económica. Diversos

<sup>19</sup> En los primeros años contó con financiamiento del BID.

<sup>20</sup> CRAVINO, María Cristina. Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro – Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento. 2009. 240 p.

<sup>21</sup> ROMAGNOLI, VENETIA y BARRETO, MIGUEL ANGEL (2006). Programa de mejoramiento barrial. Reflexiones a partir de la aplicación del PROMEBA en la ciudad de Resistencia. Cuaderno Urbano (5), 151-176. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369236766007>. Extraído: 02-06-2023.

autores fueron críticos respecto a los impactos del programa<sup>22 23</sup> en cuanto a que no resolvían los problemas de segregación de este tipo de espacios urbanos y no abordaban todos los aspectos de la precariedad urbana o por su limitada escala. No obstante, creemos que se trata de la primera política enfocada a los asentamientos informales que buscaba la integralidad del abordaje, incluyendo los aspectos ambientales y participativos. No compartimos el sesgo en relación a incluirlas en políticas de combate a la pobreza en el marco de la urbanización de la pobreza<sup>24</sup> ya que este tipo de barrios tiene una fuerte heterogeneidad social, aunque excluye obviamente a los sectores medios altos. Un elemento innovador fue que se plantearon estrategias enfocadas en la sostenibilidad en el tiempo de las acciones legales, sociales, urbanas y ambientales, en particular a partir de la organización barrial y la autogestión comunitaria (DI VIRGILIO, 2012). Esto se asocia a otro aspecto en el mismo sentido: la conformación de equipos interdisciplinarios y un trabajo permanente en el territorio.

### 3.2 Década del 2000 y hasta mitad de la década de 2010: diversificación de programas asociados a organismos multilaterales de crédito y autóctonos

Este período, luego de la crisis del año 2001 que llevó a un estallido social y a la renuncia de un presidente y más de un año de transición política con gran inestabilidad, corresponde al gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015). En estos años hubo algunos cambios normativos y otros que quedaron abortados en cuanto al nivel nacional. Se puede destacar la ley de reconocimiento de tierras indígenas del año 2006,<sup>25</sup> que si bien no tuvo muchos avances, en la ejecución, o se encuentra frenado en muchas provincias por intereses de los grupos terratenientes, hoteleros o políticos. No se trata de asentamientos informales, pero aborda un tema de múltiples conflictos por la tierra de las periferias urbanas, rurales o en ámbitos de reservas naturales.

<sup>22</sup> LENTINI, Mercedes y otros. Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el Programa de Mejoramiento de Barrios como respuesta a la pobreza urbana. Informe final de investigación (SECYT UNCuyo 06/F179). Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2007.

<sup>23</sup> DE LA VEGA, Candela. Política habitacional y ciudadanía. El programa Mi Casa, Mi Vida en la ciudad de Córdoba, Argentina. En: Encrucijada Americana Vol. N° 4, N° 1, 70-97, 2010. <https://doi.org/10.53689/ea.v4i1.107>. Recuperado: 28-06-2023.

<sup>24</sup> LENTINI, Mercedes y otros. Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el Programa de Mejoramiento de Barrios como respuesta a la pobreza urbana. Informe final de investigación (SECYT UNCuyo 06/F179). Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2007.

<sup>25</sup> Ley 26160 del año 2006 declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país con personería jurídica inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas, en organismo provincial competente o las preexistentes.

Se continuó con el Programa Arraigo, pero con otro nombre y cambiando la ubicación en la trama institucional. A partir del 2008 pasó a llamarse Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat social Padre Mugica (esto último en alusión a un sacerdote asesinado en la década de 1970 y defensor de los habitantes de las villas). Ya antes, en el 2004, se había creado por Decreto 835 un Banco de Tierras y comenzado a cobrar relevancia política este espacio gubernamental.

Al final de este período (año 2015) se presentó al Congreso Nacional un proyecto de regularización dominial de carácter integral y con numerosos instrumentos jurídicos<sup>26</sup> (es decir que abarcaba tierras fiscales nacionales e incluía otras dimensiones urbanas y sociales además de la jurídica). Obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, en noviembre de ese año, pero finalmente no siguió su tratamiento en la Cámara de Senadores y en diciembre asumió otro gobierno. Algunos aspectos como la formalización o el registro de asentamientos son similares a la ley que se sancionará en el gobierno entrante.

En la década del 2000 podemos destacar tres acciones gubernamentales en relación a los asentamientos populares: una local (Rosario Hábitat), una provincial (Mi casa mi vida de la Provincia de Córdoba) y una nacional, pero enfocada al Conurbano Bonaerense y luego ampliada a otras localidades de la provincia de Buenos Aires (subprograma –luego programa- de urbanización de villas y asentamientos precarios).

El Programa Rosario Hábitat, implementado en la ciudad homónima entre 2001 y 2010 (aproximadamente) tuvo características similares al PROMESA y también contó con el financiamiento del BID, a fin de atender las necesidades de mejoramiento de 91 asentamientos. Al igual que en Ciudad de Buenos Aires, los asentamientos presentaban altas complejidades por densidad poblacional, pocos espacios libres y tramas urbanas irregulares. Esta operatoria en su presentación alude a resolver las situaciones de fractura urbana y por el contexto histórico en el que comienza incorpora mejorar la empleabilidad de los habitantes.

Entre sus objetivos, el Programa busca encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de la población de asentamientos irregulares de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas a la ciudad formal mediante mejoras en la infraestructura, la oferta de servicios sociales y la regulación de las propiedades

<sup>26</sup> El colectivo multiactoral Habitar Argentina destaca en relación al proyecto de ley como positivos: 1) El reconocimiento de la ocupación informal a nivel federal; 2) La declaración de interés social de la regularización dominial; La inclusión de barrios, viviendas individuales y unidades productivas tanto urbanas como rurales; La creación de un Registro de Barrios y Viviendas Informales; del Consejo Federal para la Regularización Dominial y el Fondo Permanente para la Regularización (que permite la compra de inmuebles en proceso de regularización); El reconocimiento de la existencia de conflictos judiciales y extrajudiciales que se producen por la falta de regularización; La participación y el rol de las organizaciones sociales, ONGs e instituciones académicas. (<http://www.habitarargentina.org.ar/2015/11/habitar-celebra-la-aprobacion-en-diputados-de-la-ley-de-regularizacion-dominial-2/>).

de las poblaciones beneficiarias. En este sentido, se orienta hacia la reconstrucción de la ciudad y, al mismo tiempo, a la construcción de ciudadanía, para lograr que la ciudad pueda ser usada y gozada por todos los que viven en ella. Estos objetivos y su integración a los proyectos formulados en el Plan Estratégico de Rosario, han permitido no sólo un conocimiento de la problemática por parte de toda la ciudad sino, esencialmente, instalar el Programa como instrumento de concertación entre múltiples y variados actores (ARQUEROS MEJIA, ZAPATA Y GIL DE ANSO, 2008).

La experiencia cordobesa tuvo sentidos muy diferentes que la anterior. El programa Mi Casa, Mi Vida, se inició en el año 2003 y buscó crear creó nuevos “barrios-ciudades” de villas erradicadas en la ciudad de Córdoba, Argentina. La tesis que aquí se sostiene anuncia que esta política pública, lejos estimular un proceso de inclusión social y política de sus beneficiarios, modificó de tal modo las condiciones de acceso y disfrute de la ciudad que ha generado nuevas relaciones de desigualdad y exclusión. Este nuevo orden de relaciones se concretiza en una nueva categoría de ciudadanos que se define a partir de tres ejes: el modo en el que son interpelados y nombrados (“vulnerables y carentes”); los procesos sociales que genera el nuevo vivir en los barrios (güetificación, desconexión con el mercado laboral, y ruptura de lazos de integración y solidaridad); y los espacios habilitados para la participación. Este conjunto de interpretaciones es producto del análisis sistemático de un corpus de entrevistas en profundidad realizadas a los vecinos de los barrios-ciudades.<sup>27</sup> Este caso puede entenderse como una *política de remoción* con relocalización.

Esta acción estuvo a cargo de la Provincia de Córdoba y tenía como objetivo la “erradicación” de asentamientos informales ubicados en “zonas inundables”. Contó con el financiamiento del BID. El traslado fue a lugares periféricos denominados “barrios-ciudades” –14 en total–, construyendo 12.000 viviendas. De La VEGA<sup>28</sup> indica que inicialmente buscaba atender a asentamientos en zonas inundables, luego se extendió hacia otros barrios. Esto implicó una pérdida de localización para los habitantes, en vez de mitigar in situ los factores de riesgo ambiental, y un profundo efecto de segregación socio-espacial. Puede pensarse que la intención era sacar los barrios populares de lugares centrales a fin de recualificar la ciudad de Córdoba e inclusive, puede referirse a un proceso de “limpieza social”. La citada autora afirma que promovió “nuevas relaciones de desigualdad y exclusión”. Entre ellos,

<sup>27</sup> DE LA VEGA, Candela. Política habitacional y ciudadanía. El programa Mi Casa, Mi Vida en la ciudad de Córdoba, Argentina. En: Encrucijada Americana Vol. Nº 4, Nº 1, 70-97, 2010. <https://doi.org/10.53689/ea.v4i1.107>. Recuperado: 28-06-2023.

<sup>28</sup> DE LA VEGA, Candela. Política habitacional y ciudadanía. El programa Mi Casa, Mi Vida en la ciudad de Córdoba, Argentina. En: Encrucijada Americana Vol. Nº 4, Nº 1, 70-97, 2010. <https://doi.org/10.53689/ea.v4i1.107>. Recuperado: 28-06-2023.

las fuertes dificultades de transporte, la lejanía a las fuentes de trabajo, despojo de disposición de atención social, la fragmentación de familias de un mismo barrio, accesibilidad a servicios de salud. En síntesis, la ruptura de sus lazos sociales y territoriales. Al ser marcado el ingreso con arcos, profundiza la diferenciación con el resto de la ciudad. Por último, podemos mencionar que se crearon Consejos Territorial por la Identidad Barrial, con el fin de generar actividades recreativas o de formación productiva, pero según de la Vega<sup>29</sup> resultaron instituciones extrañas y ajenas a la dinámica barrial, que terminaron por constituirse “en un foco de regulación de las relaciones entre los habitantes”.

El subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios inició en el año 2005 y se encontraba inserto en un conjunto de operatorias conocidas como Plan Federal de Viviendas. Dada la concentración de asentamientos informales en el Conurbano Bonaerense, se asumió que desarrollar acciones de mejoramiento barrial en ellos era asumir una deuda social histórica, en particular cuando buena parte de las intervenciones se realizaron en los más antiguos. Los municipios eran los que seleccionaban los casos y quienes se encargaban de las obras, recibiendo financiamiento del Estado Nacional.<sup>30</sup> Luego la zona se amplió a Bahía Blanca y Mar del Plata. Esta descentralización significó una variabilidad en los proyectos que buscaban adquirir el carácter de integral: a) un mejoramiento habitacional completo, con relocalizaciones para apertura de calles u otras obras de infraestructura; equipamiento comunitario, provisión de servicios por red; puesta en valor plazas y espacios públicos, pavimentación, regularización dominial, etc. Una cuestión a destacar, que lo diferencia de otros programas es que se buscó que el tamaño y cantidad de ambientes de las viviendas responda a las necesidades de las familias. La participación no había sido contemplada como un eje relevante, pero apenas iniciado el programa, se relevó como tal. La construcción se realizó por medio de empresas privadas y cooperativas con participación de los habitantes de los barrios. El programa adquirió una escala relevante, llegando a más de 60 barrios, sin embargo, la mayoría de los proyectos no finalizó las obras planificadas y el programa fue desarticulándose desde el 2010, quedando luego pocos avances hasta que en el año 2015 por el cambio de gobierno nacional no se continuó. Los procesos de relocalización dentro del espacio barrial son interpretados por los habitantes en la tramada de significaciones previas. Bettatis<sup>31</sup> destaca las capacidades instaladas

<sup>29</sup> DE LA VEGA, Candela. Política habitacional y ciudadanía. El programa Mi Casa, Mi Vida en la ciudad de Córdoba, Argentina. En: Encrucijada Americana Vol. N° 4, N° 1, 70-97, 2010. <https://doi.org/10.53689/ea.v4i1.107>. Recuperado: 28-06-2023.

<sup>30</sup> BETTATIS, Clarisa Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 15, núm. 2, pp. 89-108. 2009. <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811890006.pdf>. Acceso: 18-07-2023.

<sup>31</sup> BETTATIS, Clarisa Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 15, núm. 2, pp. 89-108. 2009 <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811890006.pdf>. Acceso: 18-07-2023.



en los municipios que dejó el programa y las articulaciones interinstitucionales. En parte, otros organismos provinciales continuaron tareas de mejoramiento de asentamientos hasta la actualidad. Podemos sostener que tuvo una orientación radicalmente opuesta a la del programa cordobés, ya que el arraigo en el lugar y preservar la trama de redes sociales fueron elementos nodales de la mayoría de los proyectos. Este siguió un *enfoque integral*, destacándose la fuerte inversión en vivienda.

En el año 2015 asume un gobierno neoliberal (Mauricio Macri de la Alianza Cambiemos) y en un acuerdo<sup>32</sup> con organizaciones de la llamada economía popular y otras organizaciones se decide por medio del decreto 358/17 crear el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de integración urbana (RENABAP) dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, para documentar los bienes inmuebles de propiedad fiscal o privada donde se asientan barrios autoproducidos. Estas organizaciones de la economía popular no tenían antecedentes de trabajo territorial en torno al hábitat, sino en aglutinar en cooperativas a recicladores urbanos, vendedores ambulantes, emprendimientos productivos asociativos (agrupados en la Unión de Trabajadores Excluidos) y también un sector de producción de alimentos agroecológicos (Unión de Trabajadores de la Tierra). En este acuerdo tubo protagonismo la ONG Techo (vinculada a otras del mismo nombre en América Latina y con sede central en Chile) y también Caritas Argentina (dependiente de la Iglesia Católica), Barrios de Pie –surgido como movimiento de desocupados- y la Corriente Clasista y Combativa –CCC-, de orientación maoísta. Este relevamiento se hizo con personas miembro de dichas organizaciones y en cierta medida bajo clandestinidad en relación a las autoridades locales y provinciales y, en parte, de los vecinos ya que se presentaban como si estuvieran buscando personas que no recibieran un plan social (Asignación Universal por hijo). Techo ya venía haciendo registros de villas y asentamientos en algunas zonas del país. Este relevamiento fue tomado como base, no así un Registro público de villas y asentamientos precarios de la Provincia de Buenos Aires, que fue pionero como base de datos con un carácter gubernamental, y confeccionado a partir de la sanción de la Ley de Acceso justo al Hábitat del año 2012 (Ley 14.449) en ese estado subnacional. De hecho, todavía se encuentran inconsistencia en los datos comparando las dos fuentes de datos.

Un elemento a destacar de ese decreto, por lo novedoso y de fuerte sentido pragmático, fue que se estableció que las personas que habitaban en barrios populares podían pedir un certificado de vivienda familias en la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES). Esta documentación, que se otorga a pedido de las

<sup>32</sup> El relevamiento se acordó con la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y para esto se creó la Unidad Ejecutora de Proyectos Socio Comunitarios.

personas previamente censadas, se pensó que iba a destrabar el círculo vicioso mencionado, es decir que algunas empresas privadas se negaban a prestar servicios en los asentamientos populares. No obstante, esto no sucedió y se realizaron innumerables gestiones desde las autoridades nacionales para interceder. De este modo, sobre este tema se obtuvieron pocos resultados hasta que después del 2020 (con otro gobierno) el Estado Nacional fue el que financió el tendido de las redes. La cuestión es que, a partir de lo recabado en entrevistas, este documento generó gran confusión entre los vecinos (e incluso dirigentes barriales), ya que muchos creían que este el papel acreditaba su propiedad o que iniciaba la titulación. De hecho, en los años 2018 y 2019 algunos técnicos en los barrios contribuyeron con un discurso ambiguo a ese malentendido, el que continúa hasta la actualidad. Recientemente, una vecina de un barrio popular nos afirmaba que tenía regularizada su situación dominial a partir del certificado, pero luego nos llamó por teléfono para aclarar que había consultado a un funcionario y no era así. También comenzó a utilizarse en juicios de desalojo para demostrar presencia continua y pacífica, aunque algunos jueces hicieron caso omiso a este registro.

Este certificado viene a reemplazar en los usos a las constancias de haber sido censado. En la larga marcha hacia la propiedad las familias atesoran papeles que consideran útiles para el proceso burocrático de formalización y que indica que la casa que habitan es suya. De hecho, en algunos anuncios de venta de viviendas en asentamientos populares se aclara que se hace con “constancia de censo”, como si fuera algo que acredite propiedad y da más seguridad a la operación, cuando en realidad ese registro es personal –con nombre y apellido, no de título transferible. Con lo cual, creemos que tiene utilidad en proceso de construcción en cuanto a tenencia segura, pero requiere explicarse mejor sus alcances.

Por último, contar con este certificado fue requisito para ser receptor de programas de provisión de servicios y de mejoramiento habitacional en el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023, en una alianza donde el partido central era el Justicialista) cuando se generaron acciones en estos barrios, como veremos más adelante.

Al año siguiente, se sancionó la Ley Nacional Nº 27453 “Régimen De Regularización Dominial Para La Integración Socio Urbana”. Como el nombre lo indica se centraba en la regularización dominial de asentamientos populares por medio de expropiación, con igual mecanismo planteado, ya sea ubicado en tierra pública o privada. Aunque no se plantea la re-urbanización de los barrios, estableció algunas decisiones más amplias, como la participación de organizaciones socio territoriales en las obras de mejoramiento y la prohibición de desalojos. La ley estipula que:

Se entiende por integración socio urbana, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación

del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad (Artículo 1, Ley Nacional N° 27453).

Uno de los aportes fue que la ley fija la prohibición de desalojos de los barrios que se encuentran en el registro por 4 años (luego fue extendida en el gobierno posterior). Algunos autores señalaban los aportes positivos de la ley, aunque también los aspectos inciertos de enfocarse sólo en la regularización dominial,<sup>33</sup> otros agregan la preocupación de que se sancionara sin una fuente de financiamiento o implicaba una centralización de los procesos que podían provocar el aletargamiento de los trámites.<sup>34 35</sup>

A diferencia del gobierno de Carlos Menem que le daba un carácter de privatización a la regularización dominial, pero de inclusión de demandas del movimiento de asentados, el de Mauricio Macri buscaba una ampliación de la base de sustentación política en un contexto donde se comenzaban a implementar políticas de ajuste, pero con fuerte rechazo de la mayoría de la población. En el año 2017 no pudieron sancionar una ley jubilatoria, en buena medida frente a una movilización popular que fue fuertemente reprimida. En 2018 la Argentina nuevamente había solicitado un préstamo al Fondo Monetario Internacional, que condicionaba la política económica con la exigencia de medidas de ajuste fiscal. Organizaciones de base territorial como las mencionadas para el registro más la ONG Techo, que contaba con muchos cuadros dentro del funcionariado gubernamental, generaron un espacio de diálogo para la propuesta primero del registro y una vez obtenido para la presentación de la ley de regularización dominial. Como relata Juan Grabois, uno de los dirigentes más relevante de la Unión de Trabajadores Excluidos, en una entrevista que realizamos, él reclamaba el tratamiento y a la vez amenazaba con presentarlo por medio de otro bloque político (vinculado a la ex presidenta Cristina Fernández). En ese contexto de ajuste llamaba la atención

<sup>33</sup> GUEVARA, Tomás; MARIGO, Pablo y WALLACE, Julieta (2018): "Integración sociourbana y políticas públicas: El caso del Registro Nacional de Barrios Populares de Argentina. Decreto N° 358/2017", *Ocolum Ensaos*, vol. 15, n° 3, pp. 455-473. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4183>. Extraído: 15-08-2023.

<sup>34</sup> Luego el decreto reglamentario establece que las expropiaciones que iniciaron su curso sigan en las jurisdicciones correspondientes.

<sup>35</sup> CRAVINO, MARÍA CRISTINA. "Activismo legislativo en contexto neoliberal: la sanción de la ley de regularización de asentamientos populares en Argentina en el año 2018". En: Diogo R. Coutinho, Flávio Prol e Iagê Z. Miola (org.). *Propriedades em transformação 2*, expandindo a agenda de pesquisa. Sao Paulo: Blucher. 2021. pp. 81-100.

no proponer fuente de financiamiento alguno. A pesar de la inmensa relevancia de la medida, que anunciaba 4.416 expropiaciones (ese era el número entonces de barrios populares), prácticamente no tuvo lugar en los principales portales de noticias, porque como nos explicó un funcionario no se concedía con opiniones de las bases políticas de la alianza gobernante.

### 3.3 Los comienzos de la década de 2020

La Ley 27.694 del año 2022 introduce modificaciones a la 27.453, incorporando otros instrumentos jurídicos de regularización dominial (y fijando plazos), crea el Programa de Integración socio urbana y extiende por diez años más la prohibición de desalojos, y da sanción a un nuevo listado de barrios, que llega a 5.617. Este programa si bien se basa en una ley con enfoque en *regularización dominial*, propone la provisión de servicios públicos por red por medio de formas asociativas o por empresas privadas a través de los proyectos de obras tempranas (POT) y desarrolla en algunos casos proyecto ejecutivos generales (PEG) que siguen lineamientos de *integralidad*. Es decir, frente a la ley sancionada en 2018 sin presupuesto, con un plazo de 4 años para los desalojos y con sólo un instrumento de regularización dominial, se subsana problemas de la norma anterior. Esto junto con la puesta en ejecución de un fideicomiso para llevar a cabo estas tareas, que en parte fue alimentado por un impuesto a las grandes fortunas, sancionado en el año 2020 (Ley 27.605) y otro a la compra de divisas o gastos de turismo en el exterior.

Esto se complementa con el Programa Mi Pieza, destinado a mujeres este tipo de barrios e iniciado durante la pandemia, a fin de agregar un cuarto más en las viviendas o mejorar algún aspecto deficiente de la casa. El certificado de vivienda familiar es una innovación en relación a las políticas anteriores, que como indicamos buscaba certificar el domicilio y facilitar que las empresas de servicios (en su mayoría privada) brinde servicios allí. Este objetivo se tornó altamente dificultoso, tal como lo señalan los funcionarios de la Secretaría de Inclusión Socio urbana de gobierno nacional,<sup>36</sup> a pesar de las gestiones realizadas desde instancias gubernamentales. Los primeros años, no todas las oficinas de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) facilitaron la entrega de los certificados y desde la SISU se tuvo que generar capacitaciones, al mismo tiempo que algunas autoridades de gobierno locales o provinciales tampoco contribuyeron con información en los barrios para un acceso masivo. Como ya indicamos, estos certificados motivaron a confusiones por parte de los pobladores acerca de las implicancias de su tenencia y muchos en las primeras etapas creyeron que habían iniciado acciones de regularización dominial.

<sup>36</sup> GARCIA MONTICELLI, Fernanda y PASTORIZA, Violeta (comp.) (2023) La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares. Universidad de Quilmes.

Nuevamente la Ciudad de Buenos Aires, a partir de 2016, cobra relevancia con la intervención en villas bajo el paradigma del *urbanismo social*, en cuatro barrios, con proyectos socio-urbanos diferentes, con algunas características similares al programa de 1991 (en particular apertura de calles), pero con mayor inversión en la construcción de viviendas por relocalización, en el espacio público y equipamiento. Se diferencia, además, por la implantación de ministerios en dos de ellos e infraestructura vinculada a emprendimientos gastronómicos. También por el monto superior de financiamiento de organismos multilaterales de crédito como BID, Banco Mundial (BM), Corporación Andina de Fomento (CAF). Estos proyectos implicaron la sanción de normativas específicas para cada barrio, aunque perdieron impulso desde el año 2020 y tuvieron procesos de participación disímiles y hasta algunas situaciones de desalojo. Otro aspecto a destacar es la escala, que deja por fuera a decenas de barrios.

## 4 Conclusiones preliminares

Haciendo un raconto de las normativas y políticas sobre asentamientos populares desde 1983 encontramos diversas leyes y decretos que implicaron avances en cuanto al reconocimiento de los barrios y su derecho a la radicación, aunque difiriendo los contextos en los que se produjeron y las motivaciones que los llevaron.

Cuadro 1 – Principales normativas nacionales en relación a los barrios populares

Año	Normativa	Contenido
1991	Ley 23.967	Establece la transferencia de tierras de propiedad del Estado Nacional que no son utilizadas y que están ocupadas por viviendas permanentes, serán transferidas a los Estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para su posterior venta a los actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social, para familias de recursos insuficientes.
1991	Decreto 846	Creación de la Comisión de Tierras Fiscales Programa Arraigo con el objeto de regularizar dominialmente a todos los asentamientos populares ubicados en tierras públicas del Estado Nacional
1992	Decreto 591	Reglamentación de la Ley 23.967 y se establece que será solo para radicación definitiva y la regularización dominial a favor de sus actuales ocupantes y su grupo familiar.
2004	Decreto 835	Banco social de Tierras en el Marco de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales.

<b>Año</b>	<b>Normativa</b>	<b>Contenido</b>
2008	Decreto 341	La comisión creada por Decreto 846/ 1991 pasa a denominarse por Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”.
2017	Decreto 358	Creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Se establece el Certificado de Vivienda Familiar (CVF).
2018	Ley 27.453	Se declara sujeto a expropiación todos los predios donde se ubican barrios populares, ya sea de propiedad del Estado de propietarios particulares.
2019	Decreto 819	Reglamentación de Ley 27.453.
2022	Decreto 483	Se amplían el RENABAP sumando más barrios anteriormente no registrados.
2022	Ley 27.694/22	Declaración de la emergencia socio urbana, sanitaria y ambiental de los barrios RENABAP. Se amplían los instrumentos de regularización dominial.

Fuente: Elaboración propia

Como postula Fernandes<sup>37</sup> las iniciativas “exitosas” de regularización son aquellas que se adaptan a la situación y antecedentes de cada asentamiento popular y al contexto nacional. Algunos de los programas parecer acercarse a esa premisa, pero las normativas genéricas nacionales que se sancionaron en la Argentina requieren entonces procesos de adaptación a las realidades locales. Los recientes programas de provisión de servicios están pensados desde la particularidad de cada barrio, pero con diagnósticos rápidos. El desafío es articular esas intervenciones, en particular en la provisión de servicios públicos, con un plan generar para cada barrio, producto de procesos participativos con los vecinos. Que lo urgente no haga perder lo importante, que son las definiciones sobre qué barrio quieren los vecinos.

No compartimos la idea de que los atrasos en los procesos de regularización dominial se deben al interés de algunos políticos de que no se concluya a fin de sostener redes clientelares. Por el contrario, consideramos que la discontinuidad en los procesos, fundamentalmente ante los cambios de gestión gubernamental, así como los recursos provistos en esta tarea, los que incluyen humanos a fin de dar resolución a todas las trabas que surjan. Adquirir mayor escala de intervención requiere de más presupuesto, como indica Fernandes.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> FERNANDES, Edésio: Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. EURE (Santiago). V. 34, 102, pp. 25-38. 2008. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>. Extraído: 20-08-2022.

<sup>38</sup> FERNANDES, Edésio. Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. EURE (Santiago). V. 34, 102, pp. 25-38. 2008. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>. Extraído: 20-08-2022.

Se da la paradoja que una política de integración socio-urbana va a asegurar la tenencia y progresivamente mejoras de las condiciones socio urbanas, pero puede establecer una barrera entre los barrios incluidos y los excluidos que serían los que surgieron con posterioridad a la fecha de cierre del registro. Entonces, el horizonte se bifurcaría entre barrios en constante mejora y otros expuestos a los desalojos con mayor legitimidad que antes de la sanción de la norma porque esta estableció un corte con carácter de amnistía. Con esto queremos afirmar que las normas que se sancionaron no contemplan a la cuestión de los barrios populares como un proceso social inacabado, en continuo desarrollo.

---

#### Four decades of property regularization policies for informal settlements in Argentina

**Abstract:** This article aims to analyze national policies in relation to popular settlements in Argentina between 1983 and 2023, that is, the democratic period after the last military dictatorship (1976-1983). These are reflected in regulations that were approved by the National Congress and others based on presidential decrees. For this we will focus on: the contents and meanings of addressing the issue of urban “informality”; the context in which they were sanctioned; some aspects of its implementation and some tensions thereof. The methodology used was qualitative, focused on documentary analysis, mainly on the regulations in relation to ownership regularization and complemented by interviews with key actors in policies or parliamentary initiatives (public officials at the national and local level, leaders neighborhoods and territorial organizations that promoted laws, neighbors, etc.) and newspaper media sources.

**Keywords:** Argentina. Informal settlements. Domain regularization. Urban regulations. Urban policies.

---

## Referencias

- ARQUEROS MEJIA, María Soledad; ZAPATA, Cecilia y GIL DE ANSO, María Laura Programa Rosario Hábitat: complejidades de una solución integral para asentamientos. V Jornada de sociología de la UNLP. 2008. [https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5855/ev.5855.pdf](https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5855/ev.5855.pdf). Acceso: 02-05-2023.
- BETTATIS, Clarisa Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 15, núm. 2, pp. 89-108. 2009 <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811890006.pdf>. Acceso: 18-07-2023.
- BOLÍVAR, Teolinda. Urbanizadores y Constructores para ser Ciudadinos. *Revista Urbana* 16-17, Instituto de Urbanismo, FAU, UCV, Caracas, 1995.
- CALDERON COCKBURN, julio; VALENCIA LEON, Ivonne; CAMPOS, Edwin Gabriel (2023) De invasores a compradores. Mercantilización del suelo en la Lima popular del Siglo XXI. *Revista Territorios*, n. 49, pp. 1-26, 2023.
- CHATTERJEE, Partha. Dheli Lecture. La política de los gobernados. *Revista Colombiana de Antropología*, 47, 199-231. 2011.
- CLICHEVSKY, Nora: Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 14, nº 1, pp. 63-88. 2009.
- CRAVINO, María Cristina. La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. SLAS CONFERENCE BIRMINGHAM. 2001. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/727/3/cravino.pdf>.

CRAVINO, María Cristina. Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro - Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento. 2009. 240 p.

CRAVINO, María Cristina. Derecho a la ciudad y procesos de legitimación-deslegitimación de y en los asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires” En: RINESI, Eduardo – SMOLA, Julia – EIFF, Leonardo. *Las diagonales del conflicto. Política y sociedad en Argentina y en Francia*, Los Polvorines, UNGS. 2017. pp. 181-196.

CRAVINO, María Cristina. “Activismo legislativo en contexto neoliberal: la sanción de la ley de regularización de asentamientos populares en Argentina en el año 2018”. En: Diogo R. Coutinho, Flávio Prol e Iagê Z. Miola (org.). *Propriedades em transformação 2 expandindo a agenda de pesquisa*. Sao Paulo: Blucher, 2021. pp. 81-100.

CRAVINO María Cristina. Paradigmas de intervención estatal en asentamientos populares en América Latina (1970-2020). CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad. 34(34), 187-209. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/crn.34346560>. Extraído: 13-09-2023

DAVIS, Mike. *Planet of Slums: Urban Involution and the Informal Working Class*. London: Verso.2006.

DE LA VEGA, Candela. Política habitacional y ciudadanía. El programa Mi Casa, Mi Vida en la ciudad de Córdoba, Argentina. En: *Encrucijada Americana* Vol. Nº 4, Nº 1, 70-97, 2010. <https://doi.org/10.53689/ea.v4i1.107>. Recuperado: 28-06-2023.

DI VIRGILIO, María Mercedes. Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina. En: Revista SAAP Vol. 6, Nº 1, 2012, PP.11-35. [https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v6-n1/Di\\_Virgilio.pdf](https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v6-n1/Di_Virgilio.pdf). Extraído: 03-12-2022.

ELORZA, Ana Laura, ALVARADO RODRIGUEZ, Mónica y MONAYAR, Virginia *¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina*. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad, 26 (26), 49-68. 2019. <http://dx.doi.org/10.30972/crn.26263790>. Extraído: 19-07-2022.

FERNANDES, Edésio. Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. EURE (Santiago). V. 34, 102, pp. 25-38. 2008. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>. Extraído: 20-08-2022.

FERNANDES, Edésio. *Regularización dominial en asentamientos informales*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. 2011.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, año 8, n. 15, p. 9-24..2022. <https://doi.org/10.55663/10.52028>. Extraído: 30-08-2023.

GARCIA MONTICELLI, Fernanda y PASTORIZA, Violeta (comp.) (2023) La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares. Universidad de Quilmes.

GUEVARA, Tomás; MARIGO, Pablo y WALLACE, Julieta (2018): “Integración sociourbana y políticas públicas: El caso del Registro Nacional de Barrios Populares de Argentina. Decreto nº 358/2017”, Oculum Ensaio, vol. 15, nº 3, pp. 455-473. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4183>. Extraído: 15-08-2023.

LENTINI, Mercedes y otros. *Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el Programa de Mejoramiento de Barrios como respuesta a la pobreza urbana*. Informe final de investigación (SECYT UNCuyo 06/F179). Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2007.

OSZLAK, Oscar; O’DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación Redes, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128.



RIOFRIO, Gustavo. Producir la ciudad (popular) de los ´90: entre el mercado y el Estado. Centro de Estudios y Promoción del desarrollo. Lima. 1991. 152 p.

ROMAGNOLI, VENETIA y BARRETO, MIGUEL ANGEL (2006). Programa de mejoramiento barrial. Reflexiones a partir de la aplicación del PROMEBA en la ciudad de Resistencia. *Cuaderno Urbano* (5), 151-176. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369236766007>. Extraído: 02-06-2023.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CRAVINO, María Cristina. Cuatro décadas de políticas de regularización dominial de asentamientos informales en la Argentina. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 9-33, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART01.ARG

---