



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

**“UN ANÁLISIS COMPARADO DE LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DESTINADAS A LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS
INFORMALES EN MÉXICO Y ARGENTINA”**

Tesis presentada por:

FELIPE BOSCH

Para optar por el grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS

Promoción 2018-2020

Directoras de tesis:

DRA. CLARA EUGENIA SALAZAR CRUZ

DRA. MARÍA CRISTINA CRAVINO

Lectora:

DRA. ANN VARLEY

Ciudad de México, Junio de 2020

AGRADECIMIENTOS

El trabajo de investigación de la presente tesis es el resultado de una profunda reflexión, cuyos comienzos remontan a varios años atrás. Por eso, quiero agradecer, en primer lugar, a aquellos profesores de la escuela secundaria que vieron en mí un potencial cientista social. Especialmente a Patricia Quinn que, además de transmitirme un interés particular por la Geografía, me introdujo, por primera vez, a los desafíos de la informalidad urbana.

Me gustaría agradecer al Estado francés por concederme, gracias a la beca “Excellence-Major”, el privilegio de una excelente formación académica superior. A mis profesores del *Institut de Géographie* y de la *Maison des Sciences Economiques* de la Universidad París Panthéon Sorbonne. Espero que, aunque sea, una parte de todo el conocimiento que allí adquirí se vea reflejado en este trabajo. A mis profesores de l'*École Urbaine* de Sciences Po París, que me transmitieron un interés particular por la ciencia política.

A El Colegio de México por hacer todo lo posible para que, a pesar de las dificultades económicas, este trabajo pudiera materializarse. A sus profesores, que contribuyeron a la ampliación de mis perspectivas teóricas en el estudio de cuestiones urbanas. Especialmente a Verónica Crossa, cuyos consejos iniciales respecto al trabajo de investigación de la presente tesis fueron increíblemente útiles.

A mis directoras de tesis, Clara Salazar y Cristina Cravino, por su increíble disposición y por haberme acompañado en este proceso, brindándome apoyo técnico, bibliográfico y -aún más importante- personal. A Ann Varley, por su lectura detallista y sus preciados comentarios.

A todos aquellos que me abrieron las puertas de sus oficinas y sus casas para conversar conmigo y contribuir a la reflexión del presente trabajo. A la Fundación Kaluz por permitir que la gran mayoría de esas conversaciones fuesen posibles gracias al otorgamiento de una beca de movilidad.

Por último, quiero agradecer a mi familia y amigos de Argentina que, a pesar de la distancia, siempre me acompañaron en todas las decisiones que hicieron posible este trabajo. A mis amigos de Francia y México, gracias a los cuales siempre me sentí en el lugar indicado para seguir formándome como un cientista social.

Resumen: El presente trabajo analiza el proceso de elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en América Latina a través de un estudio comparativo de los casos de México y Argentina, que surge de una investigación cualitativa que combina información proveniente de fuentes primarias (24 entrevistas semi-estructuradas) y secundarias (literatura académica especializada). Por un lado, se reconoce la influencia de los lineamientos de organismos internacionales en las arenas institucionales nacionales, que, en el marco de la reestructuración neoliberal del proceso de acumulación capitalista, han evolucionado desde la preconización exclusiva del otorgamiento de la certeza jurídica hacia la recomendación de intervenciones integrales de integración. Sin embargo, resulta imprescindible enmarcar las políticas de regularización en contextos socio-políticos particulares. Al tratarse de dispositivos de gobernabilidad, el posicionamiento de la cuestión de los asentamientos informales en la agenda pública y política se da de manera privilegiada en períodos caracterizados por una amenaza a la estabilidad del sistema político y/o por su escasa legitimidad. Los enfoques e instrumentos adoptados deben analizarse como herramientas cuya eficacia está moldeada por la necesidad de responder a esos desafíos.

Palabras claves: Asentamientos informales – Políticas públicas de regularización – América Latina – Neoliberalismo – Gobernabilidad

Abstract: This work analyses the policy-making process to regularize informal settlements in Latin America through a comparative study of Mexican and Argentine cases whose results come from a qualitative research gathering primary (24 semi-structured interviews) and secondary (specialised academic literature) sources. On the one hand, it is undeniable the influence of international organizations' guidelines in national institutional arenas, which, within the neoliberal restructuring process, have evolved from the exclusive advocacy of granting legal certainty to the recommendation of comprehensive interventions of integration. However, it is essential to frame regularization policies in particular socio-political contexts. Since they represent governance devices, the issue of informal settlements acquires a privileged position in the public and political agenda during periods characterized by a threat to the political system's stability and/or by its low legitimacy. The approaches and instruments adopted must be analysed as tools whose effectiveness is shaped by the need to respond to these challenges.

Keywords: Informal settlements – Regularisation policies – Latin America – Neoliberalism – Governability

Résumé : Ce travail analyse le processus d'élaboration de politiques publiques de régularisation de quartiers populaires en Amérique latine à partir d'une étude comparative des cas mexicain et argentin, résultat d'une recherche qualitative réunissant de sources primaires (24 entretiens semi-dirigés) et secondaires (littérature académique spécialisée). D'une part, se distingue l'influence des directives d'organismes internationaux dans les arènes institutionnelles nationales, ayant évolué, dans le cadre de la restructuration néolibérale des économies, de la préconisation exclusive de la titrisation à la recommandation de mécanismes plus intégraux d'intégration. Or il est nécessaire d'encadrer les politiques de régularisation dans des contextes socio-politiques particuliers. Celles-ci s'érigent en tant que dispositifs de gouvernabilité, la mise sur agenda de la question des quartiers populaires s'approfondit durant des périodes caractérisées par une menace à la stabilité du système politique et/ou par sa faible légitimité. Les approches et instruments adoptés doivent être analysés comme outils dont l'efficacité est modelée par la nécessité de répondre à ces défis.

Mots clés : Habitat informel – Politiques publiques de régularisation – Amérique latine – Néolibéralisme – Gouvernabilité

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
DESCRIBIENDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES EN MÉXICO Y ARGENTINA: EVOLUCIONES, CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS	13
La comparación como estrategia metodológica	13
Colonias populares, villas miseria y asentamientos: una caracterización de los asentamientos informales en México y Argentina	16
Evolución comparada de las políticas públicas destinadas a la regularización de los asentamientos informales en México y Argentina	22
El caso mexicano: de la Corett al INSUS, los vaivenes de una regularización cada vez más difícil	22
El caso argentino: de la última dictadura militar al gobierno de Mauricio Macri, el largo camino hacia la sanción de una ley federal de regularización	27
De un caso al otro, lecciones del análisis comparativo	32
La promoción de la regularización de asentamientos informales en el marco de la reestructuración neoliberal del proceso de acumulación capitalista	35
El trabajo paradigmático de de Soto: los problemas de la afirmación de la ideología de la necesidad de la propiedad privada	35
La integración física y socio-urbana: construir la ciudad neoliberal más allá de la introducción de asentamientos informales al mercado del suelo formal	37
La regularización en el marco de las evoluciones de la política social: ¿una garantía social compensatoria?	42
CONTEXTUALIZANDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES EN MÉXICO Y ARGENTINA: MOMENTOS POLÍTICOS Y ACTORES SOCIALES	46
La regularización como respuesta a desafíos de gobernabilidad	46
Gobernabilidad y gobernanza en la ciencia política	47
Sobre las relaciones entre el Estado y la organización social	51
Organización social y asentamientos informales	53
La regularización, ¿sólo una herramienta al servicio del mantenimiento de la <i>pax priista</i> ?	54
La reivindicación de la regularización a escala nacional a partir del gobierno de Echeverría	55
La integración de la regularización al Programa Nacional de Solidaridad bajo el gobierno de Salinas (1988-1994)	58
Nuevas configuraciones del sistema político mexicano: desincentivos para regularizar desde la década del noventa	62
La regularización como dispositivo de gobernabilidad durante el gobierno de Macri	73
De la organización popular en los barrios a la consolidación del sector piquetero (1983-2015)	74
Una introducción a la política destinada a los sectores populares de Pro: las intervenciones en villas y asentamientos de la CABA (2007-2015)	80
La convergencia de múltiples actores durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)	82

CONCLUSIONES	102
¿Hacia un incipiente marco teórico para comprender la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales?	105
Perspectivas de la elaboración de políticas públicas de regularización en México y Argentina	108
BIBLIOGRAFÍA	112
ANEXOS	121

INTRODUCCIÓN

En América Latina, los espacios de hábitat popular constituyen uno de los objetos de estudio de predilección entre los académicos de la región que se interesan por las cuestiones urbanas. Como señala Cravino (2012), una serie de tópicos ha estructurado históricamente el campo de la investigación. En particular, se han distinguido los estudios sobre los procesos de consolidación de esos espacios en el tejido urbano, aquellos que se han interesado por el funcionamiento de los mercados de suelo informales, así como los que se han focalizado en los programas de regularización de la tenencia jurídica de la propiedad de los pobladores (p. 13).

Las políticas destinadas a legalizar la tenencia de la tierra en los asentamientos informales que, se supone, contribuyen a la mejora *ex post* de las condiciones de vida de la población que los habita, se han fundamentado en una serie de supuestos. Entre ellos, se ha destacado aquel que considera a los derechos de propiedad como una herramienta indispensable para la ruptura del círculo de pobreza en el que supuestamente se encuentran atrapados los pobladores de ese tipo de espacios. La legitimidad de esa concepción se ha consolidado entre los organismos supranacionales a partir de la publicación del trabajo paradigmático de De Soto (1989), tal como lo demuestra, por ejemplo, la definición de la tenencia segura como uno de los objetivos fundamentales que los gobiernos deberían perseguir durante la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (Hábitat II) en 1996 (Clichevsky, 2012: 140; Cravino *et al.*, 2008: 123).

Las discusiones académicas en torno a esas políticas se han focalizado en evaluar su alcance y sus impactos. Mientras que una serie de autores ha planteado la existencia de una profundización del problema de la informalidad ante el otorgamiento de la certeza jurídica a los pobladores de los asentamientos informales (Cravino, 2012: 89), otros han considerado que los beneficios esperados de esos programas, tanto en términos económicos como sociales, no se han materializado (Calderón, 2006; Fernandes, 2008). La generalización de los programas de regularización en la región a partir de la década de 1990 (Di Virgilio *et al.*, 2014: 20), incentivada particularmente por los organismos internacionales (Clichevsky, 2012: 140), se ha traducido en el surgimiento de otros mecanismos de intervención con enfoques distintos al de la dimensión jurídica de la propiedad. En particular, se han destacado aquellos que enfatizan su “regularización física” a través de la construcción de infraestructuras de

servicios urbanos (agua potable, cloacas, calles pavimentadas), o los que establecen como prioridad su “integración socio-urbana” gracias a la consolidación de equipamientos urbanos (escuelas, centros de salud) que, se supone, fortalecen las oportunidades de los habitantes (Ward, 1998: 98). La mediatización del supuesto éxito de programas como el *Favela-Bairro*, en Río de Janeiro (Brasil), o el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales (PRIMED), en Medellín (Colombia), ha contribuido a desenraizar del imaginario de los tomadores de decisiones la necesidad de focalizar las intervenciones en los asentamientos informales en la cuestión de los derechos de propiedad.

La regularización de asentamientos informales, en sus diferentes enfoques, ha sido presentada como un requisito previo e imprescindible para la implementación de un modelo racional de gestión urbana por parte de los Estados latinoamericanos, a través del cual serían capaces de administrar y planificar de manera eficiente sus urbes, especialmente con una influencia reducida de las cuestiones políticas (*Ibid.*: 100). Al ser herramientas concebidas, ante todo, para reforzar el control gubernamental sobre áreas supuestamente caracterizadas por la ausencia estatal y/o para incorporar a sus pobladores en la base impositiva de la ciudad e incrementar los recursos fiscales del gobierno, se desprende que ese tipo de programas debe reducir en la medida de lo posible las oportunidades de intervención de diferentes actores en su elaboración. Sin embargo, el hecho de que los países de la región se hayan orientado en mayor o menor medida hacia alguno de los diferentes enfoques, al momento de proceder a la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de sus asentamientos informales, indica que esta última no se puede reducir a la aplicación de recetas técnicas formuladas por organismos internacionales.

El presente trabajo tiene como principal objetivo analizar el proceso de elaboración de políticas destinadas a la regularización de asentamientos informales a escala nacional en América Latina, a través de un estudio comparativo de esos mismos procesos en México y Argentina.

Si bien la regularización constituye una práctica recurrente de algunos poderes gubernamentales locales desde fines de la década del treinta del siglo pasado, la creación de la Comisión para la regulación de la tenencia de la tierra (Corett) en 1973 a nivel federal posiciona a México como uno de los casos emblemáticos de América Latina en cuanto a la elaboración de ese tipo de políticas públicas. Se trata de un modelo de intervención que es además adoptado en Perú, en una época marcada por la erradicación de los asentamientos

informales en la región (Cravino, 2012: 123). Las restricciones vinculadas a la incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano, allí donde se han fundamentalmente consolidado ese tipo de espacios en México, se traduce en una centralización de las acciones de regularización en la Corett, cuyos objetivos han estado históricamente desarticulados del sector de planeación urbana (Varley, 1988: 153). En este país, el otorgamiento de la certeza jurídica ha primado, por lo menos en términos normativos a escala federal, por sobre la introducción de servicios de infraestructura urbana y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en ese tipo de espacios, que además “han tenido en general un ritmo muy lento y complejo para sus habitantes” (Damián y Schteingart, 2018: 299).

En Argentina, se sancionó muy recientemente, en 2018, una ley federal que obliga a los diferentes niveles del Estado a proceder a la integración socio-urbana de los asentamientos informales. Conocida bajo el nombre de “Régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana”, dicha ley demuestra que el otorgamiento de títulos de propiedad ha dejado de constituir un fin en sí mismo, en un intento de posicionarse como un medio necesario para realizar un “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, [y] el fortalecimiento de las actividades económicas familiares” (Ley 27453, art.1, 2018). Anteriormente, las intervenciones destinadas a ese tipo de espacios estuvieron marcadas por la sanción de normativas específicas para cada caso, en función de la fuerza relativa de los actores involucrados (Di Virigilio *et al.*, 2014: 34), dando lugar a la sanción de una serie de leyes y de decretos a nivel provincial y local. Los programas federales de regularización, como el Arraigo y el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), lanzados en la década del noventa, se caracterizaron por una focalización de sus intervenciones en los espacios de hábitat popular consolidados sobre tierras fiscales nacionales y aquellos priorizados por los gobiernos provinciales y locales, respectivamente..

Ambos casos de estudio demuestran que, si bien es innegable la fuerte influencia de las recomendaciones de los organismos internacionales en las arenas institucionales nacionales, se torna imprescindible enmarcar la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales a escala federal en contextos socio-políticos particulares. En México, la creación de la Corett ocurre varios años antes de que el énfasis en la formalización de la propiedad privada por parte de instituciones supranacionales como el

Banco Mundial se hiciera explícito. En Argentina, en cambio, la sanción de una ley federal de integración socio-urbana en Argentina acontece varios años después de que agencias multilaterales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comenzaran a financiar el Promeba o el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares “Rosario Hábitat”¹.

El interés por enmarcar la elaboración de políticas de regularización de asentamientos informales a nivel nacional en contextos socio-políticos particulares se fundamenta, en primer lugar, por los marcos analíticos que la realización de tal iniciativa requiere. Los espacios de hábitat popular como objeto de estudio en el campo de la investigación urbana latinoamericana han sido analizados ampliamente desde el *nivel macro*, como fenómeno estructural de la urbanización capitalista periférica que caracteriza a la región. Aquellos trabajos que se han interesado por el estudio de la política pública destinada a esos espacios se han posicionado en un nivel de análisis *micro*, al analizar el impacto de esta en las condiciones de vida de los pobladores de tales espacios. El presente trabajo estima necesario adoptar el *nivel meso*, un nivel de análisis que ha sido subestimado por los académicos de las cuestiones urbanas en América Latina, en general, y aquellos que se han especializado en todo lo relativo a la informalidad: “como había previsto Kowarick, no han abundado las ‘teorías de escala media’ que permitan relacionar lo que sucede al nivel local con el acontecimiento mundial, ni dentro ni fuera del campo marxista” (Connolly, 2013: 546).

En un momento en el que “el tema de la informalidad urbana está de moda en el mundo académico de habla inglesa, en parte por ser uno de los temas predilectos en el campo emergente de los estudios urbanos poscoloniales [...] [que] ofrecen conclusiones *universalistas* sobre la informalidad [...] a pesar de que se basan casi siempre en las experiencias de las ciudades de la India y de países de África meridional” (Varley, 2014: 1), analizar comparativamente el proceso de elaboración de políticas públicas de regularización en dos países latinoamericanos implica reivindicar el papel que los estudiosos de la región desempeñan respecto a ese objeto de estudio. Se trata además de una iniciativa que mantiene, en la agenda académica de los espacios de hábitat popular, debates respecto a los procesos de decisión de política pública, y que pone en duda la consideración de estos como símbolos de transgresión y de resistencia. En definitiva, se los analiza desde una perspectiva que supone

¹ Rosario es la ciudad más poblada de la provincia de Santa Fé, ubicada a 280km.al norte de la ciudad de Buenos Aires. En 2001, el Servicio Público de la Vivienda del gobierno municipal lanza un programa destinado a proceder a la regularización física y a la integración socio-urbana de los 91 asentamientos informales previamente censados, que representan en aquel entonces 10% de la superficie del municipio.

que ese tipo de espacios están regidos por mecanismos de confrontación y luchas de poder por parte de diferentes actores, al igual que lo que sucede en otros espacios urbanos.

Por último, la relevancia del presente trabajo se sustenta en su inscripción en el “gesto comparativo” que, a pesar de haber sido muchas veces subestimado por sus académicos, forma parte de la esencia de los estudios urbanos (Robinson, 2010: 1). En particular, se considera que el hacer conversar los dos casos de estudio seleccionados permite generar una serie de interrogantes sobre las dinámicas de uno, al relacionarlas con las del otro (*Ibid*: 5). Por ejemplo, el impacto que ha tenido la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en México durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez en la década del setenta en términos de desmovilización de movimientos populares urbanos (Varley, 1988: 149) nos fuerza a interrogar el papel que el gobierno de Mauricio Macri le ha asignado a la sanción de la ley 27453 como dispositivo de gobernabilidad. De manera similar, el análisis de las reivindicaciones actuales de la organización social en Argentina, organizadas mucho más alrededor de la cuestión de la desocupación y la informalidad laboral, nos obliga a interrogar la importancia del ‘barrio obrero’ como modo de integración abogado por las organizaciones de base mexicanas enraizadas en los asentamientos informales durante las décadas del setenta y del ochenta.

El presente trabajo propone estudiar, de manera comparativa, diferentes propuestas legislativas y ejecutivas, y sus respectivas aprobaciones, actores, orientaciones y mecanismos que se encuentran detrás de la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de los espacios de hábitat popular en México y Argentina. El principal objetivo es comprender el porqué de la adopción de diferentes alternativas, en términos de acción estatal, para proceder a su regularización. En particular, se busca esclarecer las razones detrás de la adopción temprana de la regularización de los asentamientos informales en México, como política de Estado a escala nacional, y su mayor énfasis hacia el otorgamiento de la certeza jurídica de la propiedad. En contraposición, se intenta dilucidar los motivos por los cuales, en Argentina, ese tipo de políticas adquiere el mismo nivel de relevancia en la agenda pública más de 40 años más tarde, pero con la adopción de un discurso que preconiza más bien la “integración socio-urbana” de esos espacios.

Una primera hipótesis indica que la elaboración de políticas públicas de regularización con mayor o menor énfasis en diferentes cuestiones relativas a las condiciones de vida de los pobladores de asentamientos informales se fundamenta en la evolución de la manera en que

los organismos internacionales, principales promotores de ese tipo de políticas, retratan esos espacios, en el marco de la reestructuración neoliberal del sistema de acumulación capitalista. Esas representaciones han sido particularmente alimentadas por algunos trabajos del “paradigma latinoamericano del hábitat popular” (Connolly, 2013: 509) -en detrimento de muchos otros que han contribuido a los intensos debates teóricos de las décadas del setenta, ochenta y noventa-, cuyo principal objetivo ha sido demostrar, desde perspectivas ideológicas diferentes, el inmenso potencial que allí se encuentra, tanto en términos económicos (De Soto, 1989) como sociales y políticos (Turner, 1976; Perlman, 1976). Esos trabajos han sido utilizados por los organismos internacionales para generar una serie de supuestos que han ido enraizándose en el imaginario de quienes reflexionan, desde diferentes instituciones, sobre las respuestas que se deben destinar a los asentamientos informales.

La evolución de la manera en que organismos internacionales retratan los asentamientos informales ha estado acompañada por un interés creciente, tanto desde un punto de vista académico, como desde la perspectiva de la política pública (particularmente en el marco de la competencia entre ciudades globales), por los procesos de mercantilización de los espacios urbanos (Harvey, 2009). En ese sentido, una segunda hipótesis indica que los programas de regularización física y de integración socio-urbana implican un incremento del valor de cambio de los asentamientos informales y sus alrededores, más allá de su introducción (o no) al mercado del suelo formal.

Si bien el simple hecho de que, en México y Argentina, la necesidad de regularizar asentamientos informales se haya posicionado de manera privilegiada en la agenda pública y política con más de 40 años de diferencia podría explicar las divergencias en términos de los enfoques adoptados en ambos casos, sigue siendo necesario indagar sobre el porqué de esa diferencia temporal. La importancia de esa iniciativa se debe reconocer si tenemos en cuenta que la cuestión de los asentamientos informales ya representaba un desafío considerable en términos de política pública en Argentina al momento en el que en México se conformó la Corett. Por ejemplo, la población de aquellos asentamientos localizados en la ciudad de Buenos Aires se multiplicó por 5 entre 1962 y 1976 (de 42.000 a 213.000)². De allí surge una tercera hipótesis, según la cual existió en México, en la década del setenta, un contexto socio-político propicio para la adopción de políticas destinadas a la regularización de asentamientos informales. Esa situación se da únicamente 40 años más tarde en el caso de Argentina, lo que

² Datos oficiales de la Dirección General de Estadística y Censos (DGCyE) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires presentados en su revista semestral publicada en abril de 2016 (p. 22).

implica suponer, a su vez, que durante ese lapso de tiempo, ciertas cuestiones relativas al contexto socio-político argentino impedían (o no hacían necesaria) la reivindicación a escala nacional de la regularización de esos espacios.

Una hipótesis secundaria deriva de esta: la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales constituye una herramienta que fortalece la gobernabilidad del sistema político, es decir su “capacidad [...] para encauzar sus conflictos y procesos políticos por la vía institucional” (González y Sáez, 2016: 19). En ese sentido, se supone que la capacidad de acción de los pobladores de esos espacios llega a tal punto que representan una amenaza para la estabilidad del sistema político (en la década del setenta, en México, y en la del 2010, en Argentina) y que torna imprescindible encontrar “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera [...] eficaz” (Camou, 2001: 10). De allí surge otra suposición: el énfasis en el otorgamiento de la certeza jurídica en el caso de México, y la preponderancia de la “integración socio-urbana” de las villas miseria y asentamientos, en Argentina, convergen con las demandas de esos actores.

La suma de las hipótesis aquí descritas se traduce en un modelo global hipotético que permite responder al planteamiento del problema del presente trabajo. Según ese modelo, la diferencia en términos del enfoque que se le ha dado a la regularización a escala nacional, así como la diferencia de tiempo en cuanto a su reivindicación, en México y Argentina, se explica por una conjunción de factores, que deben darse de manera simultánea. La influencia de los lineamientos de organismos internacionales, que han evolucionado en el marco de la reestructuración neoliberal del proceso de acumulación capitalista, desde la preconización exclusiva del otorgamiento de la certeza jurídica hasta la recomendación de intervenciones integrales, es innegable. Sin embargo, en sintonía con el concepto de “neoliberalismo realmente existente” de Brenner y Theodore (2002), que permite resaltar la existencia de negociaciones políticas entre diferentes actores al momento de elaborar políticas públicas, sin que eso implique, por lo tanto, una omisión de los espacios urbanos como arenas en las cuales se articulan iniciativas neoliberales, el presente trabajo considera que la adopción de diferentes lineamientos se da en contextos socio-políticos específicos caracterizados por la presión ejercida desde los actores sociales con presencia en los asentamientos informales.

El análisis de la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales se encuentra atravesado tanto por consideraciones que implican una

mayor comprensión de las variables relacionadas a las estructuras de poder, como por el reconocimiento de la existencia de momentos críticos durante la toma de decisiones, particularmente en relación con las demandas que provienen desde algunos sectores de la sociedad. En ese sentido, la verificación del modelo global hipotético descrito pasa, más allá de la realización de una revisión bibliográfica rigurosa de la literatura que ha abordado desde el nivel *macro* la cuestión de los asentamientos informales, por un análisis de tipo cualitativo de discursos y estrategias que permita comprender las dinámicas de los poderes gubernamentales en su vinculación con los actores sociales con un interés por la cuestión de la regularización, y viceversa. En el caso argentino, resulta interesante comprender esas dinámicas en el marco de la reciente sanción de la ley federal. El análisis del caso mexicano debe permitir actualizar la nueva institucionalidad de la Corett, recientemente transformada en el Instituto de Suelo Sustentable (Insus) (Salazar, 2018: 547), especialmente para comprender la capacidad de negociación de esos actores sociales para seguir posicionando la cuestión de los asentamientos informales en la agenda pública.

En contextos caracterizados por el difícil acceso a la información de procesos político-administrativos y ante la opacidad de las burocracias nacionales, las entrevistas semi-estructuradas se erigen en una herramienta fundamental (Larrouque, 2019: 9). En total, se realizaron, entre febrero y marzo de 2020, 24 entrevistas semi-estructuradas (18 en Argentina y 6 en México) a actores políticos y técnicos, diversificando las fuentes con el objetivo de reducir el riesgo de connivencia. En cuanto a las organizaciones sociales, se siguió la “estrategia de la bola de nieve”. En el caso argentino, se considera que se llegó a un nivel de saturación en el que el “costo marginal de la información suplementaria [era] muy alto en comparación a la energía y el tiempo desplegados para obtenerla” (*Ibid.*: 11). En el caso mexicano, al contrario, se reconoce que no se logró cubrir la totalidad del espectro de actores. Ante las limitaciones impuestas en el marco de la crisis sanitaria asociada al COVID-19, se acepta la reconstrucción de algunas de las informaciones a partir de los relatos de personales técnicos de carrera, combinándolas con aquellas recuperadas a partir del análisis de bibliografía especializada. En ese sentido, el resultado del presente trabajo surge de una investigación cualitativa que combina información proveniente de fuentes primarias³ (entrevistas semi-estructuradas) y secundarias (literatura académica especializada).

³ En los anexos se presenta de manera más detallada una serie de particularidades acerca de las fuentes primarias.

DESCRIBIENDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES EN MÉXICO Y ARGENTINA: EVOLUCIONES, CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

El objetivo del primer capítulo es presentar de manera comparada la evolución de las políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en México y Argentina. Para realizar ese objetivo con éxito, debemos interesarnos, en primer lugar, por la cuestión de la comparación como estrategia metodológica en el campo de la investigación. En particular, cabe interrogarse sobre los aportes de esa estrategia, en sus diferentes posibilidades de puesta en acción. Se comprende que, a pesar de la existencia de diferencias sustanciales en ciertas variables de los estudios de caso del presente trabajo, que podrían cuestionar su legitimidad, un análisis comparativo de ellos es capaz de generar conocimiento valioso acerca del fenómeno de la regularización como política pública.

Así, luego de exponer brevemente lo que representan los asentamientos informales como fenómeno urbano en ambos países, se analizan las políticas destinadas a su regularización. Se procede a estudiar, en primer lugar, esas políticas de manera individual en cada país, evitando ampliar el diálogo entre lo que ha sucedido en ambos casos. Es en un segundo momento que se confrontan los dos casos de estudio con el objetivo de no sólo comprender sus peculiaridades, sino también determinar una serie de interrogantes a partir de los cuales se construye el modelo hipotético global que, en el proceso de validación o refutamiento, permite responder a la pregunta de investigación.

El último apartado del capítulo, ya enmarcado en el análisis comparativo propiamente dicho, describe la evolución de la concepción de las políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales desde las instituciones supranacionales, en particular las agencias multilaterales de crédito, dejando así los niveles de análisis que van más allá de una concepción de la comparación fundamentada en la inscripción de los casos de estudio en los mismos procesos sistémicos, como el capitalismo y la globalización, para el segundo capítulo.

La comparación como estrategia metodológica

A diferencia de una buena parte de académicos de la ciencia política, que se han fundamentado en la realización de análisis comparativos para generar una serie de

consideraciones teóricas, los estudiosos de las cuestiones urbanas han, por lo general, subestimado la comparación como estrategia metodológica (Kantor y Savitch, 2005: 135). Esa subestimación sigue siendo hasta el día de hoy un rasgo característico del campo de la investigación de los estudios urbanos, a pesar de la existencia de períodos en los que pareciera que el interés por los análisis comparativos se hubiera incrementado de manera considerable, especialmente en la década del setenta (Walton y Masotti, 1976) y al inicio del nuevo milenio (Denters y Mossberger, 2006; Di Gaetano y Strom, 2003; Kantor y Savitch, 2005; Pierre, 2005; Robinson, 2010). Si bien, por tratarse de un área intrínsecamente comparativa (Robinson, 2010: 1), existe una buena cantidad de trabajos que se han conformado a partir del análisis de información extraída de varios casos, el carácter comparativo de estos es discutible (Pickvance, 1986: 163) en cuanto a su posibilidad de generar proposiciones teóricas (Pierre, 2005: 451).

Aquellos que se han interesado por la comparación como estrategia metodológica consideran, ante todo, que los análisis comparativos permiten cuestionar una serie de consideraciones y creencias enraizadas en las ciencias sociales. Muchas veces consolidadas a través del estudio de casos particulares, esas consideraciones y creencias han permitido construir, a través de mecanismos de generalización, elementos teóricos supuestamente universales (*Ibid.*: 176). En ese sentido, la comparación permitiría más bien verificar las hipótesis acerca de patrones causales que esos casos de estudio individuales permiten únicamente generar (Pierre, 2005: 449). En cuanto a los académicos especializados en el estudio de cuestiones urbanas en regiones o países específicos, la comparación permite aprender activamente de otros contextos (McFarlane, 2006), generando así una concientización sobre nuevas e inesperadas conexiones (Pickvance, 1986: 163).

Autores como Denters y Mossberger (2006) han enfatizado la contribución de la comparación ante la necesidad de compensar el vacío del conocimiento respecto a ciertos fenómenos políticos (p. 551). Pierre (2005) considera que, ante las dificultades de conceptualizar de manera consistente el concepto de “gobernanza urbana”, orientado a dar cuenta de la existencia de múltiples actores en los escenarios políticos urbanos, los análisis comparativos podrían contribuir a la construcción de una base teórica más sólida a su alrededor en el campo de estudios urbanos (pp. 449-453). Los escasos trabajos que han adoptado una perspectiva comparativa se han orientado a analizar la política urbana desde tres ángulos específicos (DiGaetano y Strom, 2003: 357-362): en primer lugar, desde la economía política, se ha analizado el impacto de la interacción entre los poderes

gubernamentales y el sector privado en las decisiones de política pública urbana; otros han generado una serie de análisis culturales con el objetivo de comprender la persistencia de ciertas cuestiones relativas a la política urbana, a pesar de los cambios estructurales, en función de valores histórica y socialmente integrados en cada sociedad; por último, las teorías en proveniencia de la microeconomía han influenciado una serie de trabajos del campo de la investigación urbana, que se han interesado por comparar las diferentes decisiones que los actores políticos formulan en función de cálculos de interés personal.

Esa serie de trabajos supone que las unidades de comparación, ya sean ciudades o fenómenos urbanos, tienen que caracterizarse por una semejanza de características que se consideran irrelevantes para la comprensión de lo que se estudia (Denters y Mossberger, 2006: 564). Históricamente, las comparaciones en las ciencias sociales, en general, y en los estudios urbanos, en particular, han buscado reconocer diferencias, en los casos en los cuales se presentan variables semejantes consideradas constantes al momento de realizar la investigación (Lijhpart, 1971: 687), pero también similitudes escondidas, cuando los casos de estudio poseen una serie de características diferentes (Pickvance, 1986: 174). Entre las principales estrategias de comparación, se distinguen aquellas que contrastan casos de estudio individuales con el objetivo de comprender las peculiaridades de cada uno, así como aquellas que asumen que esos casos de estudio son parte de un mismo proceso sistémico, como el capitalismo o la globalización. En estos últimos, las diferencias que se pueden observar se explican en función de las diferentes relaciones que estos generan con ese proceso sistémico (Tilly, 1984, citado en Walton, 1990: 249; citado en Robinson, 2010: 5-6).

Los académicos que subrayan la necesidad de adoptar el marco conceptual de la gobernanza al momento de realizar análisis comparativos consideran que las estrategias fundamentadas en la elección de los casos que presentan semejanzas o diferencias sistémicas se basan en modelos idealizados (Pierre, 2005: 455). De allí surge la necesidad de proponer una nueva fase respecto a la investigación comparativa en el campo de la investigación de los estudios urbanos (Robinson, 2010: 1). En esa fase, se destaca lo que pareciera ser una simbiosis, que ya había sido señalada en la década del noventa por Harding (1994: 369), entre los análisis comparativos y la necesidad de recurrir al marco conceptual de la gobernanza.

Desde esa perspectiva, la adopción de la comparación como estrategia metodológica reconoce el valor explicativo de cada uno de los niveles de análisis arriba descritos, es decir el estructural, el cultural y aquel que se sitúa a escala del agente racional. Reconoce además

la existencia de relaciones dinámicas entre esos niveles de análisis (DiGaetano y Strom, 2003: 387). En ese sentido, las diferencias que provienen de factores estructurales o culturales tienen que ser integradas al análisis comparativo, antes que constituir la razón por la cual ese mismo análisis no puede ser realizado. Se destaca así un desafío principal, el de balancear correctamente la riqueza contextual de cada caso y la reducción de la complejidad de estos para facilitar el descubrimiento de mecanismos causales (Pierre, 2005: 456).

La adopción de una perspectiva enmarcada por el concepto de gobernanza permite superar además ciertas advertencias que se pueden emitir respecto a la comparación que aquí se contempla realizar, en particular aquella que hace alusión a las diferencias en términos de magnitud del fenómeno de la informalidad en ambos países. En otras palabras, como la “gobernanza es acerca de acción colectiva, instituciones, actores colectivos, protesta e implementación” (Le Galès, 2017: 217), se considera que la política pública no responde necesariamente a la búsqueda de una solución a partir del diagnóstico de un problema que es determinado por una serie de variables. De allí surge la necesidad de generalizar ciertos conceptos en el caso de la comparación, que suele traducirse en una renuncia a la precisión contextual. Esa renuncia se justifica por los objetivos y las preguntas de la investigación del presente trabajo. Como veremos, el significado de los asentamientos informales difiere en distintos contextos nacionales. Sin embargo, el análisis de las políticas públicas destinadas a la regularización de colonias populares, villas miseria y asentamientos, tal como se los denomina en México y Argentina, permite generar explicaciones más ricas y sofisticadas respecto a su elaboración, en general, y en América Latina, en particular.

Colonias populares, villas miseria y asentamientos: una caracterización de los asentamientos informales en México y Argentina

La caracterización de los asentamientos informales en México y Argentina, particularmente respecto al problema que representan en términos de las soluciones que la política pública debe generar, difiere por varios motivos. Si bien en ambos países los asentamientos informales se han consolidado a partir de procesos similares de intensas migraciones internas en un contexto de descomposición de las economías rurales y de la industrialización de las economías urbanas, existe una serie de particularidades. Estas se fundamentan en las evoluciones económicas contextuales específicas a cada caso, así como en las divergencias de estructuración del espacio urbano de sus ciudades. De allí surge la necesidad de analizar la caracterización de colonias populares, villas miseria y asentamientos -una vez la precisión de

esos términos realizada- en materia de ilegalidad, irregularidad e informalidad, especialmente respecto al orden jurídico, a parámetros urbanísticos y al funcionamiento de los mercados de trabajo y de suelo, así como la evolución de la magnitud del problema que esos espacios representan para lo política pública. Por tratarse de dos países que se caracterizan por la macrocefalia⁴ y por una importancia histórica de los procesos socio-políticos propios a sus ciudades capitales en el ámbito de la política nacional, así como por el sesgo que ha habido en el campo de la investigación de los estudios urbanos hacia la cuestión de los asentamientos informales en esas ciudades, la iniciativa que aquí se propone se fundamenta, ante todo, en el análisis de esa cuestión en el Área Metropolitana de la Buenos Aires (AMBA) y en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

Tanto en Argentina como en México los asentamientos informales, creados a través de la ocupación directa, surgen a partir de la década del treinta. Sin embargo, su desarrollo se da con una mayor intensidad a partir de la década del cuarenta (Azuela, 1993: 142; Cohen, 1979: 794; Varela y Cravino, 2008: 55). Se trata de lo que, en Argentina, se denomina comúnmente como villas miseria, ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en el primer cordón de los municipios conurbados de la provincia de Buenos Aires, y, en México, se identifica inicialmente como colonias de paracaidistas. Sin embargo, en el segundo caso, aparece rápidamente un tipo de espacio urbano informal particular, que surge de los fraccionamientos clandestinos en tierras ejidales y comunales: como lo demuestra Schteingart (1989) 52,8% de la expansión de la ciudad de México entre 1940 y 1976 tiene lugar en ese tipo de tenencia del suelo (p. 123).

En Argentina, al modelo de ocupación de suelo informal caracterizado por la falta de una planificación de la expansión urbana, que se traduce en la irregularidad de las tramas de los espacios que se consolidan -las villas miseria-, se le suma otro patrón diferente a partir de la década del ochenta, comúnmente conocido bajo el nombre de asentamiento. La principal diferencia con las villas miseria es que la consolidación de un asentamiento se da a través de una organización colectiva. La toma de tierras da lugar a la conformación de espacios con trazados urbanos regulares. Esos espacios se consolidan a partir de la década del ochenta en el segundo cordón de los municipios conurbados de la Provincia de Buenos Aires, algunas

⁴ En el caso de México, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones se ha traducido en una pérdida de la importancia relativa de la Zona Metropolitana del Valle de México, en términos poblacionales y de contribución al PIB (Pradilla Cobos, 2016). En el caso de Argentina, el Área Metropolitana de Buenos Aires ha mantenido su primacía en términos relativos.

veces sobre tierras privadas, generalmente vacantes por sus escasas posibilidades de mercantilización (Varela y Cravino, 2008: 59).

Surge de esas diferentes denominaciones propias a cada país la necesidad de precisar la terminología en torno a la cuestión de los asentamientos informales. Varela y Cravino (2008) señalan que, entre las diferentes urbanizaciones informales, es decir todas las “formas de producción de suelo urbano por fuera de las normas urbanas y/o de la legalidad” (p. 49), el término de asentamiento informal debe reservarse a aquellas que son producidas por la toma de tierras de los mismos sectores populares. En ese sentido, las villas miseria y asentamientos de Argentina pueden englobarse bajo el concepto de asentamientos informales propuesto por Cravino. En contraposición, en México, la principal urbanización informal, aquella que se da en tierras ejidales y comunales, se consolida a través de la acción de sus poseedores, por lo que se debería preferir la noción de loteo pirata. Si bien, por motivos de simplificación, se suele aceptar -tal como lo hacemos en el presente trabajo- la denominación de asentamiento informal para caracterizar diversas formas de acceso al suelo, es necesario reconocer los peligros potenciales detrás de esa caracterización. Como considera Azuela (1993), los discursos oficiales, que muchas veces se sustentan en una categorización unívoca de las urbanizaciones informales, diluyen las diferencias y, por ende, cargan el peso de la ilegalidad en aquellos que ocupan la tierra, por encima de quienes la venden (p. 159). Por otro lado, las urbanizaciones informales en México, que, como ya dijimos, han sido en su mayoría consolidadas a través de la oferta de suelo por parte de los poseedores de la tierra, suelen ser conocidas bajo el nombre de colonias populares (Connolly, 2009: 2). La asociación de lo popular y lo informal genera una serie de dificultades, en particular porque la relación entre tenencia jurídica y situación socio-económica desfavorable no se sostiene en todos los casos (*Ibid.*: 158).

Una vez hecha esta precisión, resulta posible focalizarse en la caracterización de esos espacios en función de su situación respecto a parámetros urbanísticos y al funcionamiento de los mercados de suelo -además del orden jurídico. Clichevsky (1997; 1999, citada en Canestraro, 2013: 8) considera que existe una amplia restricción en la consideración que asocia la irregularidad con el orden jurídico, defendida por una serie de académicos del campo de la investigación de los estudios urbanos latinoamericanos (Azuela, 1993; Calderón, 1999; Cardoso, 2003; Duhau, 2002). En ese sentido, el concepto de informalidad permite introducir la dimensión urbano-ambiental -además de la legal-, incluyendo así la cuestión de la falta de infraestructura de servicios y de equipamientos colectivos.

En primer lugar, así como en México y en el área metropolitana de la ciudad capital, la gran mayoría de los asentamientos informales se ha consolidado en tierras ejidales y comunitarias, resulta importante resaltar que en el AMBA, el principal modelo de ocupación de suelo informal se da bajo la forma de villas (647.000 habitantes repartidos en poco más de 400 espacios de esa índole que representan 3 mil hectáreas), seguido por los asentamientos (400.000 habitantes en poco más de 360 de entre ellos que ocupan 3.370 hectáreas) (Cravino *et al.*, 2008: 95)⁵. Si bien la mayoría de las villas miseria del AMBA se han consolidado en tierras fiscales⁶ (con poco más del 40% de entre ellas habiéndolo hecho sobre tierras privadas), los asentamientos se han erigido, en proporciones aún más importantes, sobre ese tipo de suelo estatal. Alrededor del 10% de la población metropolitana reside en ese tipo de urbanizaciones informales, por lo que la ocupación informal del suelo representa un fenómeno cuya magnitud es marcadamente inferior a la de la gran mayoría de las ciudades de la región (*Ibid.*: 98), entre ellas la capital mexicana. Entre 1970 y 1977, según las estimaciones de Schteingart (1985) y de la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1979) (citados en Huamán, 2010), el porcentaje de habitantes del Distrito Federal que residen en asentamientos informales aumenta de 30% a 50%. Aún más acentuada es la presencia de estos en los municipios conurbados del Estado de México en esa época: en 1982, 75% de la población vive en ese tipo de asentamientos (*Ibid.*). Connolly (2020) calcula que en 2010, a pesar de la acción regularizadora del Estado, el fenómeno de la urbanización informal se mantiene en valores similares, con 62% de la población de la ZMVM residiendo en colonias populares (p. 127).

Existe escasez de datos necesarios para caracterizar de manera comparativa los asentamientos informales de México y Argentina en función de parámetros urbanísticos, como por ejemplo el acceso a cierto tipo de servicios y equipamientos urbanos, particularmente porque no hay un censo específico de esos espacios en el segundo caso. Sin embargo, algunos datos indican la existencia de mayores desequilibrios en términos de conexión a agua de red pública entre la CABA y los municipios conurbados de la provincia de Buenos Aires, que entre la Ciudad de México y los municipios conurbados de los estados de México y de Hidalgo⁷ (Schteingart y Pérez, 2015: 31). De allí se desprende que,

⁵ Los datos corresponden al censo de población del año 2001, por lo que deben ser tomados en cuenta con precaución, particularmente porque el fenómeno de los asentamientos informales ha crecido a lo largo de los últimos 20 años.

⁶ Tierras cuyo propietario es el Estado argentino.

⁷ Los datos corresponden a los censos de población de 2010. En la CABA, 97,5% de las viviendas tienen acceso a agua de red pública, un porcentaje superior al 87,4% equivalente en la Ciudad de México. En los municipios

probablemente, las villas miseria del primer cordón del Conurbano, así como los asentamientos del segundo cordón, tengan condiciones urbanísticas relativamente más desfavorables que las villas miseria de la CABA, en comparación a lo que sucede con aquellas colonias populares localizadas en los municipios conurbados respecto a las de Ciudad de México. Mientras que, a nivel nacional, en Argentina, el 90% de los asentamientos informales no tiene acceso a la red de agua potable a través de conexiones regulares⁸, apenas 26% de las villas y asentamientos (VyA) del AMBA se encuentran ubicados en un contexto caracterizado por la ausencia de un déficit sanitario en cuanto al acceso de agua y a cloacas⁹ (Cravino *et al.*, 2008: 111). Si bien nada asegura que ese 26% de VyA tenga, efectivamente, esos servicios, el dato indica una alta factibilidad de integrar esos espacios a ese tipo de redes. En cuanto a equipamientos sanitarios y educativos, su planificación desde el Estado argentino en función de índices fundamentados en las NBI, ha generado una situación de relativa cercanía con las VyA: en el primer cordón del Conurbano, la distancia promedio desde los centros geográficos de los polígonos de VyA a centros de salud, hospitales y establecimientos educativos públicos es de 607, 2017 y 363 metros, respectivamente; en el caso del segundo cordón, esas cifras ascienden a 706, 3416 y 424 metros (*Ibid.*: 116-118). Lamentablemente, ningún trabajo ha proporcionado elementos que permitan comparar esos diversos datos con lo que sucede en las colonias populares de la ZMCM.

El estudio de los mercados inmobiliarios informales permite comprender, en el caso argentino, el incremento demográfico, que se da especialmente a partir de la década del ochenta, en villas -en mayor medida- y asentamientos, que se han consolidado inicialmente por medio de la ocupación de tierras. En el caso mexicano, como ya lo dijimos, la principal vía de acceso a las colonias populares es a través del propietario de tierra sin derechos plenos sobre ella, erigiéndose desde un principio como mecanismo esencial del fenómeno de la informalidad. A diferencia de lo que ha sucedido en el campo de la investigación de los estudios urbanos en Argentina -a pesar del reconocimiento de la importancia creciente de la compra-venta y alquiler de viviendas, que se ha traducido en una verticalización, cada vez más problematizada como una “cuestión social” (Cravino, 2009b: 39)-, algunos trabajos,

conurbados del AMBA, apenas 64,5% de las viviendas poseen agua de red dentro de la vivienda. Esa cifra asciende a 73,8% en el caso de los municipios conurbados de la ZMCM (Schteingart y Pérez, 2015: 31)

⁸ Una buena parte de los habitantes de villas y asentamientos accede a la red de agua potable a través de conexiones informales. La ONG Techo calcula en 2016, por ejemplo, que 49,3% de las familias que residen en barrios populares en la Provincia de Buenos Aires accede a la red de agua potable. Dicha cifra asciende a 91,7% en la CABA.

⁹ Se adoptaron los radios censales como unidad de análisis en el trabajo de Cravino *et al.* (2008).

como el de Connolly (2009) han documentado cuantitativamente el fenómeno de la densificación de asentamientos informales ya consolidados en México. Por ejemplo, entre 1990 y 2000, las viviendas construidas en nuevas colonias populares representaron únicamente 6,5% del total de nuevas viviendas irregulares en la ZMCM (p. 24). Sin embargo, se asiste entre 2000 y 2005 a una disminución relativa de la importancia del fenómeno de la densificación de asentamientos informales existentes, a favor de la creación de nuevas urbanizaciones de esa índole, una vez más con mayor énfasis sobre tierras ejidales y comunales, que constituyeron casi el 70% de las 1950 hectáreas de suelo urbanas creadas de manera irregular durante ese período.

La teorización de Abramo (2012) del “círculo perverso de retroalimentación de los dos submercados informales de suelo” (pp. 115-118) -es decir, el de loteamientos informales y el de las áreas populares consolidadas, característicos de los casos mexicano y argentino, demuestra que la verticalización y la extensión de la informalidad en la periferia no son fenómenos desconectados. En un contexto caracterizado por la precarización laboral y, por ende, la necesidad de asegurar una proximidad física a los mercados de trabajo, el aumento de los costos directos e indirectos de transporte genera incentivos para habitar asentamientos informales ubicados en las centralidades. Ante el aumento de los precios en esos espacios, particularmente sostenido por la inelasticidad de la oferta de vivienda -pues las posibilidades de seguir construyendo se ven cada vez más reducidas-, algunos pobladores pueden verse obligados a comercializar o alquilar sus viviendas, y desplazarse a las periferias en búsqueda de precios más accesibles.

La caracterización de los asentamientos informales presenta una serie de diferencias y semejanzas entre México y Argentina. En primer lugar, hemos visto hasta qué punto, tal como lo considera Delgadillo (2016: 91), resultan infundadas las afirmaciones de aquellos que consideran que “la urbanización informal en el siglo XXI ocurre en escala ‘hormiga’”. En ese sentido, como considera Snitcofsky (2017), el vínculo que se suele hacer entre “crecimiento de las villas e industrialización, muchas veces [...] impide explicar el crecimiento de barrios precarios una vez finalizada la etapa de industrialización sustitutiva” (p. 257). Ya sea a través de la densificación de colonias populares, villas miseria y asentamientos existentes, o de la ocupación de nuevas tierras¹⁰ -puestas o no a disposición de

¹⁰ Connolly (2009) enumera una serie de factores que determinan, en el caso mexicano, la formación y el desarrollo de colonias populares: el clima macroeconómico, las políticas de vivienda de interés social, las políticas agrarias y la política tradicional, así como las tendencias socio-demográficas (pp. 8-18).

manera ilegal por sus propietarios-, el fenómeno de la ocupación informal del suelo sigue incrementándose. Sin embargo, el fenómeno de la informalidad difiere en los casos analizados tanto en términos de magnitud, como de naturaleza. En particular, se destacan diferencias en cuanto a sus relaciones con el orden jurídico y urbanístico.

Evolución comparada de las políticas públicas destinadas a la regularización de los asentamientos informales en México y Argentina

Como hemos visto, difícilmente se podría considerar de manera homogénea la cuestión de los asentamientos informales en los dos países seleccionados, por lo que la comparación de la elaboración de políticas públicas destinadas a su regularización representa una tarea compleja de realizar. Esa complejidad se fundamenta, ante todo, en las divergencias en cuanto a los problemas que tales espacios representan para la política pública. Sin embargo, a pesar de que en México las colonias populares se hayan consolidado de manera mucho más pronunciada a través de la acción de los tenientes de la tierra -particularmente ejidal y comunal-, o que en Argentina exista una diferenciación pronunciada entre diferentes tipos de asentamientos informales -las villas miseria y los asentamientos- respecto al orden jurídico o urbano, en ambos países ha existido, como veremos, una serie de políticas públicas sorprendentemente similares en su esencia.

El caso mexicano: de la Corett al INSUS, los vaivenes de una regularización cada vez más difícil

En este primer apartado, el objetivo es presentar la evolución de las políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en México, teniendo en cuenta la especificidad de la reforma agraria mexicana, resultado de la Revolución de la primera mitad del siglo XX (Di Virgilio *et al.*, 2010: 27). Esa especificidad ha tenido un impacto considerable en la estructuración del fenómeno de las colonias populares en México y, por ende, en la manera en que se han diseñado los organismos y elaborado los programas destinados a la regularización de esos espacios.

Desde los orígenes de la acción estatal respecto a la regularización de asentamientos informales, la expropiación se posiciona como una herramienta fundamental. En 1969, se crea el primer organismo de la federación que formula de manera explícita entre sus objetivos la expropiación de tierras ejidales y comunales para proceder a su regularización. Se trata del Instituto de Acción Social e Integración Urbana (Auris), un organismo descentralizado del

Estado de México (Azuela, 1996; Varley, 1985: 195). Con la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (Indeco) en 1971, el objetivo de la regularización se posiciona en el seno de un organismo federal, a pesar de los escasos recursos otorgados para implementar las políticas necesarias para su cumplimiento (Varley, 1985: 198). Dos años más tarde, otro organismo, es creado en la ciudad de México con el mismo objetivo: el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano (Fideurbe). Destinado, fundamentalmente, a la expropiación de tierras privadas en Nezahualcóyotl (*Ibid.*: 198), su única intervención en un ejido, el de Padierna, se caracteriza por una fuerte conflictividad con los ejidatarios (Azuela, 1996).

La creación de la Corett en 1974, resultado del Comité que se establece un año antes para diseñar un programa nacional de regularización, permite posicionar a México, como ya dijimos, como un caso emblemático en América Latina respecto a la acción estatal en asentamientos informales, particularmente por la magnitud de sus intervenciones, especialmente cuando se la compara con los intentos previos más arriba descritos. Posicionado en el seno del sector agrario de la administración pública, el organismo recupera las demandas de expropiación de Indeco y Fideurbe en 1975. Por tratarse de una política promovida bajo la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se incrementa inexorablemente la necesidad de mostrar sus alcances en las colonias populares, decretándose en 1975 la expropiación de 2.796 hectáreas de tierras ejidales y comunales, el equivalente de un quinto del área urbana localizada en ese tipo de espacios (Varley, 1985: 222-3).

La expropiación, condición previa para proceder a la regularización que es llevada a cabo inicialmente por la Corett, se caracteriza durante los dos primeros sexenios de su existencia por ser objeto de una serie de amparos por parte de los ejidatarios. Varley (1985) calcula que un tercio de los ejidos a los que se le decreta la expropiación de tierra entre 1970 y 1982 presenta un amparo que se fundamenta, ante todo, en la inconformidad respecto al monto de las indemnizaciones que se les ofrece (p. 231-3). El perfeccionamiento constante de las acciones de regularización, gracias a la continuidad de las actividades de la Corett - estableciéndose bajo la forma de delegaciones en todos los estados de la federación (Salazar, 2018: 551)- consolida las relaciones con los ejidatarios, permitiéndose así que se entregue a los pobladores de los asentamientos informales, entre 1973 y 1992, 1.100.000 títulos a nivel federal (Salazar, 2020: 99).

Se destaca durante ese período un incremento particular de la importancia del mecanismo de expropiación llevado a cabo por la Corett durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Por un lado, Azuela y Duhau (1998) calculan que, entre 1989 y 1990, se decreta la expropiación de una superficie equivalente al 80% de lo expropiado hasta ese momento desde su creación (p. 167). Por el otro, Salazar (2020) demuestra que en ese sexenio la cantidad de decretos es 1,7 veces superior al total de lo decretado entre 1970 y 1988 (663 vs. 394) (p. 102). Resulta importante señalar que la aceleración en el proceso de expropiación también se da en organismos cuyos campos de acción se sitúan en asentamientos que se han consolidado sobre tierra estatal y privada, como por ejemplo la Dirección Regularización Territorial (DGRT), en la ciudad de México, y la Comisión para la Regulación de Suelo del Estado de México (Cresem), ambas creadas en 1983.

La expropiación como mecanismo de intervención estatal para proceder a la regularización de asentamientos informales pasa a formar parte del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) al inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en un intento de capitalizar, en el marco de la política social, los resultados de una acción caracterizada por una inversión mínima, pues los diferentes organismos -y en especial la Corett- se financian a partir de lo que pagan los beneficiarios de la regularización (Azuela y Duhau, 1998: 162). En el caso de los asentamientos consolidados sobre tierra privada, la pretensión de incorporar la dotación de servicios en el Programa de Regularización de Suelo y Servicios (Progresse) que lleva a cabo la DGRT es desestimada ante las dificultades que surgen para asegurar el pago de esa acción a partir de las propiedades escrituradas (Progresse, 1995: 15).

Las reformas del Estado durante la década del noventa del siglo pasado, en el marco de la aplicación de políticas de corte neoliberal promovidas por el mismo gobierno de Carlos Salinas de Gortari, representan, sin embargo, un rotundo cambio para la regularización de los asentamientos informales sobre tierras ejidales. En particular, las modificaciones del artículo 27 de la Constitución y de la ley agraria en 1992, con el objetivo principal de permitir el desmantelamiento de la propiedad social a través de la posibilidad de su individualización (Salazar, 2011: 97), se traducen en una mayor complejidad para la regularización llevada a cabo por la Corett que, como señala Salazar (2019), queda atrapada en un “nudo gordiano”.

Como señala la académica citada, se destaca, en primer lugar, como consecuencia de esas modificaciones, el reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos agrarios ejidales, que les otorga a los ejidatarios “el derecho de individualizar sus parcelas, [...] cambiar el

régimen de propiedad agrario a privado y ejercer todos los derechos que la ley civil les otorga para actuar en pleno dominio” (Salazar, 2018: 555-7). Esto legitima la propiedad de los ejidatarios que habían fraccionado y vendido ilegalmente lotes. Además, las atribuciones que le permiten, a través de las Asambleas Ejidales, asignar derechos de propiedad diferenciados a los diferentes sujetos agrarios que se encuentran en los ejidos, entre ellos los pobladores de los asentamientos informales, implica que tengan el poder de decidir sobre la posibilidad de estos últimos de lograr ser propietarios de su lote. En caso de decidir proceder a la regularización de la posesión de los lotes, los ejidatarios poseen además la posibilidad de contratar los servicios de empresas del sector privado.

Mecanismo hegemónico hasta ese momento, la expropiación en tierras ejidales llevada a cabo por la Corett hace frente a nuevos desafíos y obstáculos ante el reforzamiento de los derechos de los ejidatarios, por sobre los de los pobladores de asentamientos informales, protegidos además por órganos agrarios creados con las reformas: la Procuraduría Agraria (PA) y los Tribunales Agrarios (TA). En el marco de esas reformas, se le concede al Registro Agrario Nacional (RAN) la responsabilidad de la titulación de los lotes, incluidos aquellos cuya posesión por parte de los pobladores de asentamientos informales ha sido reconocida por los ejidatarios, a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede)¹¹. Algunos funcionarios de la Corett, como Hernández (2014), consideran que ese nuevo mecanismo de regularización se conceptualiza desde una lógica incompatible con las necesidades del desarrollo urbano, tal como lo demuestra la titulación de áreas ubicadas en zonas de riesgo, en algunos ejidos del Estado de México (p. 104).

En ese contexto, caracterizado por el desmantelamiento del mecanismo de regularización fundamentado en la expropiación, se reestructura el marco de funcionamiento de la Corett en 1999, recientemente resectoralizada en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Como describe Ibarra (2013), se le refuerza, por un lado, las funciones de adquisición de suelo desocupado o semi-ocupado para el desarrollo urbano (p. 70) -una función que, si bien la Corett la perdió con el transcurso de los años, se le había sido asignada en sus orígenes, particularmente con el objetivo de evitar el desarrollo de la informalidad en áreas lindantes a las colonias regularizadas (Varley, 1985: 200). Entre los diferentes programas destinados al

¹¹ La actuación del Procede finaliza en 2006. Es reemplazado por el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), que mantiene las mismas funciones (Salazar, 2019: 171-2). Resulta importante destacar que esos programas están destinados a la regularización de la tenencia de la tierra de los tres tipos de sujetos agrarios: los ejidatarios pueden obtener derechos de propiedad sobre los espacios de uso común, las parcelas agrícolas y los solares urbanos, pero los posesionarios y avecindados sólo los pueden sobre las dos últimas áreas, respectivamente, y en caso de que hayan sido reconocidos previamente por la Asamblea Ejidal.

cumplimiento de esa función recuperada, en los que la Corett se constituye como coordinador nacional de la acción de los gobiernos de los estados y municipios, se destacan el de Incorporación de Suelo Social (Piso) y el de Suelo Libre (Suli), lanzados en 1999 y 2003, respectivamente. El otorgamiento de facultades relativas a la coordinación de esos nuevos programas no se traduce, sin embargo, en la obtención de recursos financieros federales y/o estatales.

Por otro lado, la acción regularizadora de la Corett empieza a sostenerse a través de la creación de nuevos mecanismos, distintos a los de la expropiación. Se destaca en particular el convenio de mandato (Ibarra, 2013: 70), a partir del cual los ejidatarios que obtuvieron el dominio pleno en el marco de las reformas acuden al organismo para proceder a la regularización, en coordinación con los estados y municipios, de los lotes en los que se encuentran asentados colonos. A partir de 2006, los convenios de mandato se transforman en la principal herramienta de regularización de la Corett (*Ibid.*), por sobre la expropiación, que prácticamente desaparece durante el sexenio de Peña Nieto (2013-2018), en el que se publican únicamente 11 decretos expropiatorios (Salazar, 2020: 102). De acuerdo a funcionarios de la Corett, el organismo opera desde 2002 sin alcanzar la autosuficiencia financiera que la caracterizaba hasta ese entonces.

Resulta importante destacar que el vaciamiento de la Corett difícilmente podría justificarse por una supuesta compensación de la acción regularizadora del Procede. Como lo demuestra Salazar (2020), entre 1993 y 2015, el programa otorga una proporción reducida de títulos a pobladores de asentamientos informales cuya posesión fue legitimada por los ejidatarios, en comparación a la cantidad que se le entrega a estos últimos. Por otro lado, la reducción del otorgamiento de títulos de propiedad a lo largo de ese período por parte de la RAN demuestra que el acceso al suelo de los pobladores de asentamientos informales no constituye un objetivo del Procede: al ser constante la cantidad de ejidatarios, una vez reconocidos sus derechos, esa reducción del otorgamiento de títulos de propiedad implica necesariamente una omisión de la acción regularizadora (pp. 104-5).

La Corett, resectorializada en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), creada en 2013, se transforma en el Instituto de Suelo Sustentable (Insus) en 2016. Si bien sus nuevas funciones demuestran que su principal objetivo deja de ser el otorgamiento de títulos de propiedad (Salazar, 2018: 557), sus funcionarios reconocen la posibilidad de elaborar e implementar políticas públicas más integrales en los asentamientos informales, al

permitir generar una coordinación con otras acciones de la Sedatu, ya sean de mejoramiento urbano o de construcción y mejoramiento de vivienda, estas últimas realizadas a través de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). La propuesta de vincular las funciones del Insus con acciones de regularización física, que en el marco de la coordinación de diferentes organismos bajo la órbita de la Sedatu podría ser más fácilmente alcanzable, se puede identificar desde la década del ochenta en varias ocasiones¹². Sin embargo, hay dudas de que dicha vinculación, que hasta el momento nunca se materializó, logre generarse en el contexto actual del Insus, caracterizado por las dificultades asociadas al otorgamiento de la certeza jurídica de los pobladores de asentamientos informales.

El caso argentino: de la última dictadura militar al gobierno de Mauricio Macri, el largo camino hacia la sanción de una ley federal de regularización

Mientras que, en la década del setenta, México ya se caracteriza por la elaboración de políticas públicas que, con mayor o menor magnitud, buscan otorgar una respuesta a la cuestión de los asentamientos informales a través de su regularización, el golpe de Estado de 1976 en la Argentina se traduce en una transformación de los primeros planes de erradicación. Inicialmente concebidos ante la necesidad de reubicar a los “villeros” para generar su readaptación social, se transforman en la expresión de un “plan de terrorismo urbanístico” (Blaunstein, 2001) al materializarse en procesos de expulsión forzada en una escala nunca antes vista en la historia del país. Con el regreso de la democracia, bajo la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), se sostiene el principio de la radicación en las villas de emergencia (Ochsensius *et al.*, 2016: 205). En particular, se destaca la creación del Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios en la ciudad de Buenos Aires mediante una ordenanza municipal. A pesar de la nula implementación del programa, reconoce en sus lineamientos el fracaso de la erradicación, a la que se considera como agravante de las condiciones habitacionales en la capital (Martínez, 2013).

¹² En 2001 se reconoce la intención de generar esa vinculación en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDUOT) 2001-2006 (Ibarra, 2013: 71), que se expresa por ejemplo en el programa Hábitat, lanzado en 2004 y financiado por el BID, cuya articulación normativa con la Corett (Clichevsky, 2006: 182) indica la intención de conciliar la mejora de la infraestructura y de los equipamientos colectivos con el otorgamiento de la certeza jurídica. Finalmente, en 2008 se eliminan del programa las acciones referentes a la regularización de la tenencia de la tierra y, en 2009, se excluyen de su universo de acción aquellos polígonos caracterizados por una situación de irregularidad (Ordoñez, 2014: 99-103). Resulta importante destacar también que, de todas formas, 50% de las inversiones del programa se concentraron en la pavimentación de arterias de circulación, relegando a un segundo plano aquellas destinadas a la construcción de drenajes (11%), a la conexión a la red de agua potable (5,5%) y a la construcción de equipamientos sociales y comunitarios (12%).

La primera vez que la cuestión de la regularización de los asentamientos informales se introduce verdaderamente en la agenda política ocurre durante el período caracterizado por la implementación de reformas neoliberales bajo las presidencias de Carlos Saúl Menem (1989-1999). Durante ese período, se sanciona una serie de leyes y de decretos a nivel federal que habilitan mecanismos de transferencia y de regularización dominial. En particular, se destaca la Ley de Emergencia Económica N°23.697, sancionada en 1989, que permite que el Estado transfiera a privados los derechos de propiedad sobre tierras fiscales cuya utilidad para la gestión pública se haya declarada innecesaria previamente (Di Virigilio *et al.*, 2010: 35). La sanción de esa ley genera el marco necesario para que surja la Comisión Nacional de Tierras Fiscales, más conocida bajo el nombre de “Programa Arraigo”, responsable de transferir la propiedad a aquellos que se habían asentado de manera ilegal sobre tierras estatales, en su gran mayoría desocupadas por la inconclusión de la ampliación de redes ferroviarias y viales (Relli, 2018: 87-88). La particularidad del programa, respecto a otros mecanismos de regularización dominial, reside en la originalidad del enfoque adoptado para el traspaso de la titularidad, que se realiza a más de 500 organizaciones sociales con personalidad jurídica, con el objetivo de evitar las trabas que pudiesen surgir en cuanto a ciertos requisitos relativos a la normativa urbana. Esa particularidad se mantiene hasta finales de la década del noventa, momento en el cual, a partir del surgimiento de ciertos inconvenientes como consecuencia de denuncias por parte de los pobladores de asentamientos informales, se decide comenzar a otorgarles la certeza jurídica de manera individual (*Ibid.*: 91-92). Desde su creación, el programa ha estado bajo la órbita de diferentes organismos de la administración pública nacional: emplazada dentro de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social hasta 2007, ha formado parte, luego, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y de la Jefatura de Gabinete de Ministros, transitando así la etapa neodesarrollista de los mandatos presidenciales del matrimonio Kirchner (2003-2015) (*Ibid.*: 90).

Al Programa Arraigo, lo acompaña en 1994 la sanción de otra ley, la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles, con el objetivo de proceder a la regularización de aquellos asentamientos cuya situación de irregularidad se explica, antes que nada, por la inconclusión de compraventas o de los procesos de titularización en loteos populares (*Ibid.*: 92). Sin embargo, se trata de una ley con escasa adhesión por parte de las provincias argentinas durante la década del noventa. El lanzamiento del Programa Mejoramiento de Barrios (Promeba) en 1997 no sólo constituye una prueba de la voluntad por parte de los poderes gubernamentales de profundizar su intervención en los asentamientos informales, sino que

también representa un cambio de paradigma en la manera en la que esa intervención se plantea. Concebido, antes que nada, como una herramienta para “mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población, que residen en villas y asentamientos irregulares” (Promeba, 2016: 5), el programa cuenta con una serie de componentes que van mucho más allá de la legalización de la tenencia de la tierra, que representa apenas 1% de su inversión (*Ibid.*: 7). Entre ellos, se destaca la provisión de infraestructura y equipamiento social, el saneamiento ambiental, así como el desarrollo comunitario. Financiadas por el BID, a través del otorgamiento de una Línea de Crédito (CCLIP) en un plazo de 25 años, de la cual se destinan US\$ 200 millones al programa, las cuatro etapas del Promeba se focalizan en la intervención en asentamientos informales seleccionados a partir de una serie de criterios socioeconómicos (por ejemplo, al menos 75% de la población debe tener sus necesidades básicas insatisfechas (NBI)¹³), legales (el proceso de otorgamiento de la certeza jurídica ya debe haber sido iniciado; debe existir una factibilidad de la dotación de servicios), ambientales y urbanos (*Ibid.*: 30-34).

El Promeba, objeto de complicaciones de orden político-institucional, que generan una serie de dificultades para que los presupuestos sean ejecutados en los tiempos previstos (Clichevsky, 2009: 78), es implementado de manera descentralizada a través de unidades provinciales y municipales, e incluye el concepto de “integración” a la acción estatal destinada a la regularización de asentamientos informales. Sin embargo, a partir de finales de la década del noventa, ya sea en documentos legislativos (ver Ley 148 CABA, 1998; Ley 403 CABA, 2000) o programáticos (como, por ejemplo, el programa de Urbanización de Villas y Asentamientos en la Provincia de Buenos Aires que se lanza en 2005), surge con fuerza la utilización del término “urbanización”, que también se utiliza para una serie de intervenciones a escala municipal. Si bien ese término indica la ejecución de procesos integrales de intervención en VyA, forma parte, en algunos casos, del vocabulario de discursos reivindicativos de los pobladores de esos espacios en Argentina. Por ejemplo, Rodríguez (2017) considera que, cada vez más y más, las organizaciones sociales de base

¹³ Las intervenciones focalizadas territorialmente suelen fundamentarse en falacias ecológicas (Damián y Scheingart, 2018), es decir una inferencia de las características de la totalidad de los habitantes de un territorio a partir de estadísticas agregadas. Así, no solamente quedan excluidos de la intervención estatal sectores de la ciudad formal, pero también, en este caso, los habitantes de asentamientos informales que, se supone, poseen relativamente mejores condiciones de vida. En el caso del Promeba, en particular, quedan descartados de su seno los asentamientos ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (Cravino *et al.*, 2008: 126) y en la provincia de Buenos Aires. Si bien, en comparación a los de las del resto del país, se puede considerar que los habitantes de VyA excluidos del Promeba poseen mejores condiciones de vida, la elección de un umbral tan elevado respecto a las NBI (75%) implica desconocer su alto nivel de pobreza equivalente (Boltvinik y Damián, 2001), particularmente por el alto número de familias que allí residen.

reivindican el concepto de “re-urbanización”, “como un modo de dar reconocimiento a los procesos previos de producción social del hábitat llevados adelante por los habitantes de sus villas y asentamientos” (p. 18).

El término de “urbanización”, que se venía instalando en el campo académico y político desde el lanzamiento, en 2003, del Subprograma -luego Programa- de Urbanización de Villas y Barrios Precarios a nivel federal, se posiciona con fuerza en la agenda pública a partir de la llegada de Mauricio Macri a la Jefatura de Gobierno de la CABA en 2007, especialmente por sus declaraciones durante la campaña a favor de la erradicación de esos espacios y, en particular, de la Villa 31, a proximidad del centro histórico y de mayor concentración de actividad económica de la ciudad. A pesar de esas declaraciones iniciales y del desmantelamiento progresivo del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas (PRIT), lanzado en 2001, que venía siendo muy errático en su implementación (Cravino, 2016a: 9), se terminan por sancionar durante sus mandatos una serie de leyes que estipulan la urbanización de algunas villas de la ciudad. Si bien la primera de esas leyes, la de la Villa 31, se sanciona en 2009 (Ley 3343 CABA, 2009), las intervenciones programáticas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) comienzan a consolidarse a partir de 2010, luego de unos primeros años durante los cuales se construyen algunas herramientas de intervención. Esas intervenciones han sido categorizadas bajo el nombre de “maquillaje urbano” (Cravino y Palombi, 2015: 45; Fainstein y Palombi, 2019: 235), pues implican, ante todo, el mejoramiento de las fachadas y del espacio público a través del otorgamiento de recursos a cooperativas.

En una etapa posterior, las intervenciones del GCBA en el espacio público y respecto a equipamiento comunitario, que han sido englobadas dentro de un nuevo término proveniente del urbanismo, el de “acupuntura urbana” (Brikman, 2016: 23; Fainstein y Palombi, 2019: 236), se profundizan aún más. Durante esa etapa, que corresponde al segundo mandato de Mauricio Macri (2011-2015), la Secretaría de Hábitat e Inclusión (Sechi), bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico, se transforma en un actor fundamental, pues absorbe ciertas competencias del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), el organismo que históricamente se encargaba de la política destinada a los asentamientos informales. Esa pérdida de competencias se da también a través de la creación de la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS). Por un lado, como lo demuestra Brikman (2016), la Sechi está lejos de aglutinar las diversas políticas destinadas a la regularización de asentamientos informales en la CABA y, peor aún, las pretensiones de una intervención integral en ellos se

ven desdibujadas ante la falta de coordinación con esos otros actores. Por otro lado, apenas algunas villas son seleccionadas como beneficiarias de las intervenciones del GCBA. La mayoría de las obras son realizadas por la Sechi, con énfasis particular en acciones de mejoramiento del espacio público. La provisión de servicios de infraestructura urbana que, en gran medida, es el campo de acción de la UGIS, el organismo con mayor financiamiento, se da de manera limitada. En cuanto al IVC, es notoria su limitada capacidad de acción, que disminuye con el correr de los años, tal como lo demuestra la evolución de sus recursos destinados al PRIT (de AR\$ 31 millones en 2011 a menos de AR\$ 1 millón en 2015), que continúa operando con pequeños cambios de nombre

Esas diversas acciones representan una “mejor calidad de vida, pero muy lejos de los estándares del resto de la ciudad” (Cravino 2018b: 77). Sin embargo, tienen un mayor alcance de lo que se había realizado hasta ese entonces por gestiones anteriores (Cravino y Palombi, 2015: 49) y se enmarcan, por lo menos desde lo discursivo, por los modos de intervenir en asentamientos informales en países como Colombia y Brasil. Se trata de una estrategia que busca insertar tales acciones en el marketing urbano de la CABA (Cravino, 2016b: 51), como lo demuestra su gran presencia en los medios de comunicación (Cravino, 2018b: 75).

Con la victoria en las elecciones federales de 2015 de Mauricio Macri, se generan las condiciones para que, en el año 2018, se sancione una ley¹⁴ que dispone un régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana (Ley 27453, 2018) de aquellos asentamientos informales que habían sido registrados en el Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap) realizado en 2016 por una serie de organizaciones sociales de base y ONG, coordinados por la Jefatura de Gobierno. La principal novedad detrás de esa ley es la de reconocer, a escala federal, la expropiación de aquellos asentamientos informales localizados en tierra privada, generalizando así una práctica realizada por los niveles subnacionales. Sin embargo, hasta el momento, la cuestión de la regularización dominial se ha ido resolviendo a través de la entrega de 150.000 certificados de vivienda familiar, por sobre la expropiación y el posterior otorgamiento de títulos de propiedad. Su objetivo es permitir, ante todo, que las familias puedan exigir los diferentes servicios públicos (agua, luz, electricidad) a las prestadoras, pedir un préstamo e inscribirse en el sistema tributario.

¹⁴ Durante la etapa neodesarrollista de la Argentina, bajo las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (CFK), un proyecto de ley federal de Regularización dominial de la vivienda familiar había sido defendido en comisiones parlamentarias y por la propia presidenta en sus discursos. Sin embargo, el proyecto no terminó de prosperar (Relli, 2018: 100-101).

La sanción de la ley ha sido subestimada en los medios de comunicación, probablemente por temor a que “buena parte de la clase media que los votó se enoje por lo que considerarían ‘regalar tierras a usurpadores’ o ‘premiar a delincuentes’” (Cravino, 2018a). Desde entonces, se ha conformado una Mesa Nacional de Barrios Populares, compuesta por las diferentes organizaciones que habían participado al Renabap, cuyo principal objetivo es concebir un *master plan* para la elaboración e implementación programática de lo que la ley estipula, algo que durante el gobierno de Mauricio Macri no termina de materializarse.

La llegada a la presidencia de Mauricio Macri no sólo implica un cambio en los desafíos comunicacionales respecto a las políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales, sino también una reorganización de las dependencias gubernamentales locales en la CABA con competencias relativas a la regularización de villas y asentamientos. A partir de la Jefatura de Gobierno de Horacio Rodríguez Larreta (2015-2023), el IVC recupera buena parte de las facultades para intervenir en esos espacios, centralizando lo que hasta ese momento realizaban la Sechi y la UGIS. En el pedido presupuestario de 2017, por ejemplo, ese organismo solicita más de AR\$ 2000 millones, es decir 10 veces más de recursos de lo que se le había asignado el año anterior (Rodríguez, 2017: 24). Resulta importante destacar que las políticas de regularización en la CABA no se articulan, al menos por el momento, con lo que la ley federal estipula, particularmente ante el estado de avance de las intervenciones del GCBA.

De un caso al otro, lecciones del análisis comparativo

Del estudio de la evolución de la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en México y Argentina se desprende una serie de elementos. En primer lugar, a pesar de la existencia de diferencias marcadas respecto a los desafíos que representan, en términos de política pública, se identifican algunas similitudes en las respuestas que sus gobiernos han elaborado. En particular, una serie de políticas públicas se elabora, ya sea por iniciativa del ejecutivo o del legislativo, cuya escala de implementación puede ser federal y/o local, con el objetivo de sanear la situación dominial y socio-ambiental de esos espacios. Si bien el otorgamiento de la certeza jurídica representa, en ambos casos, el puntapié inicial en términos de la acción que se define desde el Estado para proveer una respuesta al problema que representan, una concepción más integral de esa acción se construye en el caso argentino con la elaboración de programas de regularización

física e integración socio-urbana exclusivos para tales espacios a finales de la década del noventa, apenas unos años después del primer programa de otorgamiento de certeza jurídica.

Por otro lado, la cuestión de los espacios de hábitat popular tiene, en general, un lugar privilegiado en la agenda pública durante algunos gobiernos de ambos países cuyos objetivos se articulan alrededor de la aplicación de reformas de corte neoliberal. Por ejemplo, es notable el incremento de la acción expropiadora de los organismos federales y estatales en México bajo la presidencia de Salinas de Gortari (1988-1994) y, en Argentina, la creación de los primeros programas de regularización durante el menemismo (1989-1999) o la sanción de una ley federal de regularización a mediados del mandato de Mauricio Macri (2015-2019). Sin embargo, resulta discutible la esencialización de la regularización como una iniciativa exclusivamente neoliberal, promovida además por los organismos internacionales. Por un lado, la *Coartada* se crea en la década del setenta, en el marco del modelo populista del sistema político mexicano. Por otro lado, así también lo indica lo que podría considerarse una sorprendente subestimación de la acción regularizadora del Estado durante los dos gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) (2000-2012) o el último gobierno del PRI (2012-2018).

Resulta importante destacar entonces que, si bien no caben dudas acerca de la importancia que se le asigna a la elaboración de políticas públicas de regularización durante gobiernos cuyo principal objetivo es promover la economía de mercado, la mera existencia de estos no asegura el mantenimiento de la cuestión de los asentamientos informales en la agenda pública y política. En México, la continuidad de gobiernos que, desde el de Salinas de Gortari, adoptan, en mayor o menor medida, una agenda neoliberal, se ha traducido en una reducción de la acción regularizadora del Estado. En contraposición, la llegada al poder en Argentina del gobierno de Mauricio Macri, que reivindica un discurso acerca del Estado y de la economía similar al de Carlos Menem, dos décadas después, implica la consolidación de una normativa federal para la intervención en los asentamientos informales ubicados en tierra pública y privada. ¿Se podría más bien considerar la regularización como una iniciativa que se origina, o que gana especial importancia, cuando la aplicación de medidas neoliberales constituye una novedad, por lo menos en comparación a lo que se solía reivindicar ideológicamente desde el Estado anteriormente? En ese sentido, ¿hasta qué punto la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales es de carácter neoliberal *per se*? ¿No podría tratarse más bien de una herramienta de política pública utilizada por gobiernos que defienden el proyecto neoliberal que, en la contienda electoral, representa una de las tantas opciones competitivas?

De esta serie de interrogantes, se desprende la necesidad de realizar otra aclaración en el marco del análisis comparativo. En ambos casos, las iniciativas de regularización cobran mayor fuerza durante períodos de gobierno, por parte de los partidos hegemónicos (el Partido Justicialista (PJ) en Argentina y el PRI en México), marcadamente neoliberales. Sin embargo, el lugar de esas iniciativas es sensiblemente diferente durante períodos de gobierno, caracterizados por su carácter neoliberal, por parte de otros partidos políticos. Mientras que, durante el gobierno de Pro, en Argentina, la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización se materializa a través de la sanción de una ley federal de integración socio-urbana, en el caso de los sexenios del PAN, se asiste a un vaciamiento de las actividades de la Corett, tal como lo demuestra su pérdida de independencia financiera a partir de 2002. En ese sentido, la regularización debe analizarse teniendo en cuenta la especificidad de lo que representan los diferentes partidos políticos respecto a la realidad socio-política de ambos casos, más allá de su aplicación (o no) de medidas privatizadoras y desreguladoras.

En cuanto a la cuestión de la regularización física y de la integración socio-urbana, se observa que existe una cierta voluntad, en ambos casos, de generar una sinergia con el otorgamiento de la certeza jurídica. En México, cada vez que la Corett es resectorializada hacia una secretaría en particular, esa secretaría lanza un programa destinado a esas acciones unos años más tarde¹⁵. De manera similar, en Argentina, las intervenciones en el marco del Promeba se articulan con aquellas del Programa Arraigo (Clichevsky, 2006: 97). Sin embargo, el reconocimiento, con la sanción de una ley federal en 2018, de la necesidad de proceder a la regularización dominial de las VyA de todo el país para poder continuar con su integración socio-urbana, posiciona a Argentina como un caso emblemático en términos de la coordinación que, por lo menos, desde la normativa, se pretende dar a la acción estatal en esos espacios. Si bien, tanto en México como en Argentina, diversas políticas han intentado responder a los diferentes desafíos jurídicos y urbano-ambientales de los asentamientos informales a través de mecanismos de intervención similares, el énfasis que se le ha dado a esas diferentes cuestiones ha sido diferente.

¹⁵ El programa Hábitat se lanza bajo la órbita de la Sedesol cuatro años luego de que la Corett sea resectorializada en su seno. Sucede lo mismo con el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) de la Sedatu - sólo que la resectorialización de la Corett, transformada luego en Insus, y su lanzamiento sucede con siete años de diferencia.

La promoción de la regularización de asentamientos informales en el marco de la reestructuración neoliberal del proceso de acumulación capitalista

Del análisis comparativo de la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en México y Argentina se desprende, en una primera instancia, el carácter de iniciativa neoliberal de la regularización. Resulta entonces imprescindible analizar la evolución de la manera en la que organismos internacionales y, por ende, instituciones nacionales han representado y concebido soluciones para ese tipo de espacios. En un contexto caracterizado por la reestructuración neoliberal del proceso de acumulación capitalista, es decir la adopción de un modelo basado en la apertura económica a escala global, frente a la crisis del modelo keynesiano-fordista que se había constituido como fundamento de la Época Dorada a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, una serie de trabajos académicos, en detrimento de otros, han alimentado las reflexiones de esas instituciones. Subyacente al objetivo del presente apartado se encuentra la concepción de la comparación fundamentada en la inscripción de los casos de estudio en los mismos procesos sistémicos, como el capitalismo y la globalización. Se considera que, al ser México y Argentina dos países latinoamericanos característicos del capitalismo periférico, las diferencias en términos del énfasis que se le ha dado a ciertas cuestiones relativas a las condiciones de vida en los asentamientos informales se explican porque sus relaciones con esos procesos sistémicos evolucionan entre los momentos en que la regularización se reivindica como imprescindible a escala nacional en ambos casos.

El trabajo paradigmático de de Soto: los problemas de la afirmación de la ideología de la necesidad de la propiedad privada

A pesar de la existencia de un debate intenso y rico en ideas desde la década del setenta sobre la cuestión de los asentamientos informales, no caben dudas del impacto que ha tenido el trabajo de de Soto (1989) en la promoción de las concepciones defendidas desde las arenas institucionales supranacionales desde inicios de década del ochenta (Linn, 1983). Al tratarse de una contribución que recalca las dimensiones e implicaciones económicas del fenómeno de la informalidad, a diferencia de sus predecesores, que tienden a analizarlo desde perspectivas humanitarias, éticas, religiosas, sociopolíticas o ambientales (Fernandes, 2002: 110), sus conclusiones son particularmente resaltadas por las principales agencias financieras multilaterales, como el Banco Mundial y el BID. En el único capítulo de su primer libro, *El otro sendero: la revolución informal*, que dedica al análisis de la informalidad en el sector de

la vivienda, el economista peruano considera que el otorgamiento de la certeza jurídica resulta indispensable para promover el desarrollo -considerándolo únicamente como sinónimo de crecimiento- de los países en vías de desarrollo. En particular, hace hincapié en el hecho de que los beneficiarios de esa acción, propietarios, según él, de 7,64 billones de dólares de “capital muerto” en sus viviendas irregulares, comenzarán a recurrir a créditos formales para invertir en sus hogares y negocios, generando así las condiciones necesarias para la erradicación de la pobreza.

Una primera crítica teórica respecto a la concepción de de Soto se fundamenta en lo señalado, anteriormente a la publicación de su trabajo, por Pradilla Cobos (1982), especialmente respecto a la confusión entre la posesión de la vivienda autoconstruida y la de un capital: los pobladores de asentamientos informales no suelen considerar su vivienda desde una lógica empresarial, es decir con el objetivo de iniciar un proceso de producción-valorización (citado en Cravino, 2012: 60). De hecho, detrás de la venta de esa vivienda, se encuentra generalmente la necesidad de cubrir otras necesidades. Además, al tratarse de un bien cuyo valor de mercado es inferior a su valor real, aquel que depende de la cantidad de trabajo humano que supone su concepción¹⁶, el supuesto capital que representa la vivienda autoconstruida sale del mercado “más encogido de lo que entró”. De manera más amplia, uno de los principales problemas en la concepción de de Soto es que ignora las condiciones estructurales que moldean el problema de la vivienda en los países en vías de desarrollo (Fernandes, 2012: 221), analizadas en debates teóricos cuya existencia pareciera ignorar.

Por otro lado, la consideración simplista sobre el otorgamiento de la certeza jurídica en asentamientos informales como catalizador de la actividad capitalista de sus pobladores, implica desconocer el papel que diferentes actores sociales desempeñan en la consolidación de ese tipo de espacios -así como también el que le asignan a ese proceso (Riofrío, 1991, citado en Cravino, 2012: 67). La introducción de las viviendas autoconstruidas al mercado es considerada más bien un peligro antes que una oportunidad por esos diferentes actores sociales, particularmente ante la posibilidad del desplazamiento que puede resultar de la regularización¹⁷ y la desarticulación de la organización socio-política de estos. En algunos casos, los programas de regularización cuyo principal objetivo es otorgar la certeza jurídica de los pobladores de asentamientos informales, como el Arraigo en Argentina, se

¹⁶ Pradilla Cobos parte del supuesto que las viviendas en los asentamientos informales son autoconstruidas por sus propios pobladores.

¹⁷ Proceso conocido bajo el nombre de “desalojo blanco” o “desalojo por el mercado” (Fernandes, 2012: 230).

fundamentan, ante todo, en la necesidad del Estado de “deshacerse” de tierra fiscal, tratándose así de una política social articulada con elementos de medidas privatizadoras (Cravino, 2018a).

Sin embargo, autores como Varley (2017) demuestran que los argumentos en contra de la regularización, que forman parte de la ortodoxia de una parte de los académicos de los estudios urbanos que se reivindican como críticos del proceso de acumulación capitalista, suelen silenciar los deseos de los propios pobladores. A pesar de que el otorgamiento de la certeza jurídica sea, generalmente, una política recibida con los brazos abiertos por parte de los residentes de asentamientos informales, una serie de trabajos deja en evidencia que las supuestas consecuencias positivas en términos de acceso a crédito formal -especialmente en aquellos asentamientos que se ubican en las periferias de la ciudad- o de mejoramiento de los hogares -que dependería más bien de la percepción de la seguridad de la tenencia de éstos- no se verifican (Fernandes, 2012: 223-227). Surge también la cuestión del mantenimiento de la condición regular de la tenencia de la propiedad que, muchas veces, ante la falta de sucesión, que se fundamenta en los altos costos del procedimiento (Jiménez *et al.*, 2012: 338 ; Galiani y Schargrodsky, 2016: 170; Varley, 2010: 92), termina por desaparecer.

Por último, los trabajos de de Soto, por su gran repercusión, han generado un sesgo hacia el otorgamiento de la certeza jurídica como acción de política pública destinada a la mejora de las condiciones de vida en los asentamientos informales. Riofrío (2008) demuestra que ha habido, como consecuencia de ese sesgo, un desmantelamiento de aquellas políticas de mejora y aquellos programas socioeconómicos que se dirigían a los barrios y comunidades con el objetivo de reforzar su integración (citado en Fernandes, 2012: 219). En particular, se ha destacado que no ha existido, por lo menos en el caso de Perú, “una relación directa entre la titulación del suelo y el proceso de consolidación física del barrio, tomando en cuenta los servicios de agua y desagüe, electricidad y el material predominante de las viviendas” (Ramírez Corzo y Riofrío, 2006: 36).

La integración física y socio-urbana: construir la ciudad neoliberal más allá de la introducción de asentamientos informales al mercado del suelo formal

Ha habido un “cambio de perspectiva en torno a la solución de los problemas de los asentamientos informales, de la cual se derivan los programas de mejoramiento de barrios (PMB), [que] es el resultado de la constatación de que los problemas que los afectan son esencialmente multisectoriales y por ello su solución requiere de intervenciones coordinadas

desde varios ámbitos de la acción pública” (Brakarz *et al.*, 2001: 28). A esa racionalidad defendida desde los organismos internacionales -en este caso, el BID-, se debe, sin embargo, sumar el impacto que han tenido una serie de trabajos cuyo principal objetivo ha sido demostrar la “positividad de la favela”, es decir la existencia de un potencial auto-emancipador en las relaciones basadas en la familia y la solidaridad (Valladares, 2006: 167). El objetivo del presente apartado es comprender la manera en la que se podrían insertar los PMB, es decir aquellos programas que reivindican la integración física y socio-urbana de los asentamientos informales por sobre su regularización dominial¹⁸, en el proceso de acumulación capitalista caracterizado por su reestructuración neoliberal.

En el presente apartado se propone realizar tal iniciativa a partir de un análisis exploratorio que enmarca una serie de debates -que, si bien ha desconocido en su gran mayoría la discusión latinoamericana sobre los espacios de hábitat popular, ha tenido un impacto considerable en las agencias multilaterales de crédito-, en la teoría de la producción del espacio de Lefebvre (1976). En particular, se considera que esta última propone un marco conceptual rico para analizar la manera en que esos debates han consolidado narrativas legitimadoras¹⁹ de los nuevos mecanismos de intervención estatal en los asentamientos informales en el marco de la reestructuración neoliberal del proceso de acumulación capitalista.

La producción del espacio, analizado como un proceso histórico propio a cada sociedad, se da durante tres momentos analíticos: la representación del espacio, el espacio de representación y las prácticas sociales en el espacio. El primero corresponde al espacio concebido de los planificadores, que lo racionalizan a través de mapas y de modelos de análisis e interacción espacial; el segundo hace alusión al espacio vivido por los habitantes y los ciudadanos, que le asignan valores y símbolos; el último se refiere al espacio percibido en su materialidad, como soporte de la producción y del consumo. De esos tres momentos analíticos decanta una posibilidad de conflicto, pues el espacio que se apropian los habitantes puede entrar en conflicto con el espacio racionalizado por las clases dominantes, cuya aparente objetividad y científicidad esconde su concepción al servicio de las actividades capitalistas.

¹⁸ Los PMB suelen incluir un componente destinado a financiar el otorgamiento de certeza jurídica. Sin embargo, como en el caso del Promeba en Argentina, se trata únicamente de un porcentaje ínfimo (menos del 2%).

¹⁹ En el sentido que le otorga Franquesa (2007), como “prácticas discursivas mediante las cuales se les añade o quita valor a un determinado lugar” (p. 129).

Ese marco conceptual permite sistematizar, en primer lugar, el análisis de Turner (1976) acerca de los asentamientos informales, que los considera una solución adecuada para los sectores más vulnerables ya que, como resultado de una concepción “autoritaria” y “elitista” de los planificadores, los proyectos de vivienda social suelen negar la importancia de la significación de su “identidad” (citado en Cravino, 2012: 56). La autoconstrucción es entonces percibida como el resultado del sistema “pluralista” y “democrático” que es practicado por los *favelados*, los “villeros” y los habitantes de las colonias populares. En ese sentido, los asentamientos informales podrían constituir una expresión del “derecho a la ciudad” *Lefebvriano*, que implica reivindicar una repolitización del espacio urbano, entendido antes que nada como obra, es decir como creación colectiva y participativa por parte de los ciudadanos. Si bien se ha demostrado que las interacciones del Estado con ese tipo de espacios no son inexistentes, se suele considerar que los procesos de conformación y de gestión de estos han implicado una negociación constante entre diferentes actores sin una injerencia por parte del Estado.

Una serie de académicos, algunos de entre ellos de tradición marxista, ha contribuido a la perennidad de la concepción romantizada por Turner, particularmente a partir del estudio de los movimientos sociales urbanos (Castells, 1976). Si bien el sociólogo catalán reconoce su capacidad limitada para transformar estructuralmente la sociedad, otros autores como Perlman (1976) los presentan como un contraargumento al “mito de la marginalidad” que se ha asociado históricamente a los habitantes de asentamientos informales. La participación en partidos políticos, en elecciones y en actividades económicas, particularmente a través de su organización en movimientos sociales territoriales propios, no solamente habría sido un vector de integración social considerable, sino también el mecanismo a partir del cual los espacios de hábitat popular se habrían ido consolidando más allá de la acción planificadora y supuestamente racional del Estado.

Actualmente, se observa una continuidad de ese tipo de concepciones, generalmente fundamentadas en herramientas teóricas novedosas, pero que, *in fine*, se las podría seguir enmarcando en los mismos conceptos *Lefebvrianos*. Por ejemplo, en un contexto caracterizado por la adopción global del modelo de “ciudad genérica” (Koolhaas, 1994), en el que las autopistas, las vías férreas y los canales hertzianos dominan, Agier (1999: 6-7) considera que los asentamientos informales podrían constituir la expresión de una nueva esperanza de convivialidad en el espacio urbano. Más recientemente, otros autores, como Damon (2017), han descrito la reivindicación de la existencia de atributos propios de la

ciudad sustentable en tales espacios. Se trata de elementos en los que se suelen fundamentar los estudios poscoloniales del mundo académico anglosajón para argumentar la supuesta transgresión y resistencia que ese tipo de espacios expresa.

A pesar de su objetivo loable de desmitificar la marginalidad que la literatura anglosajona ha tendido a asociar a los residentes de ese tipo de espacios, Roy (2004) considera que autores como Castells o Perlman han consolidado una relación con estos últimos que se expresa a partir de una cierta forma de “nostalgia pastoral que anhela la ruralidad de una campiña mágica en un mundo urbanizándose de manera acelerada” (p. 303). Paradójicamente, se podría describir de manera similar abordajes teóricos más recientes de los asentamientos informales, incluidos aquellos que lo hacen desde el campo de estudios poscoloniales, del cual Roy forma parte. En ese sentido, existe una continuidad de las representaciones como espacios que expresan una “belleza orgánica”, es decir que constituyen una reivindicación de su valor de uso por sobre su valor de cambio. Sin embargo, esa representación podría fundamentar un desencadenamiento del “festín de la autenticidad” (Lefebvre, 2013: 140), un proceso a través del cual el valor de uso pasado de un objeto se traduce en un alto valor de cambio en el presente. En la actualidad, ese proceso se ha materializado, en mayor medida, a través de la valorización de las supuestas virtudes arquitectónicas, artísticas y sociales de los cascos históricos de las grandes urbes que, en el marco de la competencia entre las ciudades globales, se ha traducido en una repetición e imitación de las intervenciones en esas áreas y, por ende, por una homogeneización de los espacios urbanos centrales (Martínez Lorea, 2013: 20).

Al ser representados de manera sistemática, a pesar de la evolución de algunos de los debates teóricos, como espacios concebidos y vividos por los mismos habitantes²⁰ y, en ese sentido, como la expresión de un pasado que resiste a los cambios que resultan del proceso de acumulación capitalista, los asentamientos informales adquieren un valor de cambio potencial. Para que se concrete, ya no sería una precondition la regularización jurídica; alcanzaría simplemente con algunas reformas urbano-ambientales a través de la elaboración de políticas públicas con mayor énfasis en la regularización física y en la integración socio-urbana. En un contexto caracterizado por una alta competitividad entre las ciudades para

²⁰ En el caso argentino, resulta sugerente la descripción de la Villa 31, la más emblemática del país, particularmente por localizarse a proximidad del casco histórico, por parte de Gehl, una consultora danesa, como “uno de los vecindarios más interesantes y vibrantes de Buenos Aires [que] posee la granularidad y la escala de los asentamientos medievales a los que acuden en masa los turistas en lugares como Siena, Italia” (Gehl, 2018).

generar ingresos a través de inversiones y consumo, los programas de regularización física y de integración socio-urbana²¹ pueden reforzar su atraktividad, particularmente cuando estos se aplican en asentamientos informales a proximidad de los cascos históricos y las centralidades económicas, allí donde el valor del suelo es el más elevado y donde se generan las mayores prácticas de consumo en el marco de las pujantes industrias del turismo y del ocio. Si bien en ciudades como Río de Janeiro, una serie de iniciativas en el marco del *Favela-Bairro*, como los museos a cielo abierto, han contribuido a “desatar fuertes presiones de gentrificación” a pesar de una entrega mínima de títulos de propiedad (Varley, 2017: 398), la regularización dominial permitiría consolidar y completar ese tipo de procesos.

Resulta importante destacar que la reflexión que se expone en el presente apartado se enmarca más bien en las políticas públicas de regularización que, desde la década del noventa, en el marco de la promoción de la descentralización, se elaboran desde los niveles locales, reconociendo, sin embargo, su impacto en las arenas institucionales nacionales. Con la adopción de las prácticas del *New Public Management* (NPM), las metrópolis se han gestionado cada vez más a partir de una lógica empresarial. La regularización de los asentamientos informales podría entonces ser leída como una herramienta de *marketing* social, que, en el caso de Medellín, por ejemplo, habría contribuido a la consolidación de la ciudad como “referencia de ciudad de inversiones en el contexto latinoamericano”, tal como lo considera el ex alcalde Alonso Salazar (citado en Velásquez, 2012: 76). Como bien sabemos, el *marketing* se trata de una estrategia cuya razón de ser es modificar las expectativas de los individuos para incrementar el valor de cambio de un objeto o un servicio. Sin embargo, desde la perspectiva de las herramientas teóricas que se utilizaron en el presente apartado, los programas de regularización física y de integración socio-urbana serían más bien el resultado de una evolución en la percepción del valor de cambio -alimentada por una serie de debates articulados alrededor de la reivindicación de un valor de uso de esos espacios asociado al pasado-, antes que una herramienta para que eso suceda. Ese incremento en su valor de cambio es, luego, funcional en otras esferas de la ciudad neoliberal.

El incremento en el valor de cambio de los asentamientos informales no sólo suele tener un impacto positivo en la inversión de desarrolladores a escala de la ciudad, sino también en las

²¹ Resulta importante destacar que el análisis del presente apartado no implica desconocer el papel que puede desempeñar el otorgamiento de la certeza jurídica a futuro en el proceso de valorización de los asentamientos informales. Desde la perspectiva teórica del apartado, ese proceso de valorización puede darse de manera mucho más rápida con la regularización física y la integración socio-urbana que a través del otorgamiento de la certeza jurídica y una eventual adquisición en el mediano plazo de las tierras por parte del sector inmobiliario.

zonas contiguas de aquellos asentamientos en los que se interviene. Muchas veces, para que eso suceda, alcanza con que las intervenciones, en términos de equipamientos sociales o de construcción de nuevas viviendas ocurran en los límites de esos espacios, a través de dispositivos de monumentalidad y embellecimiento que no implican necesariamente una mejora estructural de las condiciones de habitabilidad en esos espacios²². De allí se refuerza el carácter neoliberal, más allá de la introducción (o no) de la ideología de la propiedad privada, de la elaboración de políticas públicas que preconizan la integración física y socio-urbana. Además, se suma la incorporación de los pobladores a la planilla de los prestatarios de servicios urbanos, lo que se traduce en una reducción del gasto del Estado (Cravino, 2018b: 79), que muchas veces financia el consumo de los usuarios en esos espacios que se da a través de conexiones informales.

La regularización en el marco de las evoluciones de la política social: ¿una garantía social compensatoria?

En un contexto caracterizado por la resignificación de la política social, promovida por las instituciones supranacionales que financian -o, por lo menos, influyen la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en América Latina-, resulta imprescindible reflexionar sobre el papel que se le ha asignado.

Ante la adopción de un modelo basado en la apertura económica, la crisis de la deuda en numerosos países de la región permite condicionar el otorgamiento de una serie de préstamos por parte de las instituciones financieras multilaterales a la implementación de los programas de ajuste estructural, enmarcados por el Consenso de Washington. Esos paquetes de austeridad, destinados a reforzar las condiciones de expansión del mercado en detrimento de la participación del Estado, se traducen en una reducción de la demanda del empleo en el sector manufacturero y en el sector público. Si bien, en algunos casos, la liberalización económica permite restablecer la senda del crecimiento, el incremento significativo del desempleo urbano, particularmente en los sectores de baja productividad y en las pequeñas empresas, ha constituido la principal razón por la cual la pobreza no ha disminuido. Lo que ocurre en Argentina en la década del noventa, durante el gobierno de Carlos Menem (Huber, 2004: 209) constituye un ejemplo del principal problema que identifica Esping-Andersen (1996) con la liberalización: el hecho de que, en el corto plazo, los costos que le son

²² Se puede enmarcar en ese tipo de dispositivos las políticas de “maquillaje urbano” del GCBA a las que hicimos referencia anteriormente.

asociados sean distribuidos de manera desigual en la población (p. 5). Si bien autores como Davis (2006), que analizan el fenómeno de la informalidad a escala global, consideran que el principal impacto de la aplicación de los programas de ajuste estructural en los países en vías de desarrollo es su “urbanización sin crecimiento”, bajo la forma de sobredimensionados asentamientos informales (pp. 14-17), el engrosamiento de un sector de excluidos concentrado en ese tipo de espacios puede darse con crecimiento del producto, capitalizado por una ínfima parte de las sociedades de esos países.

La implementación de reformas de corte neoliberal en la década del noventa del siglo pasado no se traduce únicamente en el crecimiento de las carencias y vulnerabilidades sociales de una buena parte de la población urbana, sino que, al promover un cambio en la manera de concebir las políticas de protección social, institucionaliza el creciente abandono por parte de los Estados latinoamericanos de la acción destinada a esos sectores. Caracterizado históricamente por un universalismo nominal, limitado no obstante en la práctica a los trabajadores del sector formal, la política social en la región conoce un rotundo cambio de sus principales objetivos ante la apertura de las economías en la década del noventa del siglo pasado. En el marco del sistema de acumulación capitalista neoliberal, la estructuración de la política social a partir de alianzas entre el Estado, empresas privadas y los sindicatos tradicionales da lugar progresivamente a una focalización de los recursos hacia aquellos sectores de la población considerados como los más necesitados (Huber, 2004: 207). Por su incapacidad de satisfacer sus necesidades alimenticias, los individuos que forman parte de ese sector de la sociedad constituyen los principales merecedores de recibir una ayuda por parte del Estado, particularmente porque esa situación les impide insertarse en el mercado laboral de forma menos precaria. Tal concepción implica el aval del estrechamiento de la cesta de derechos cívicos, sociales y políticos cuyo ejercicio efectivo debe ser garantizado por los Estados para generar, en la medida de lo posible, una mayor igualdad de oportunidades. En ese contexto, la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de los asentamientos informales ha constituido una de las pocas acciones que, desde el Estado, ha implicado un reconocimiento de la existencia de carencias de las poblaciones que padecen un “déficit de ciudadanía” (Damián, 2019: 631).

Si bien una parte considerable de los habitantes de asentamientos informales reciben las ayudas focalizadas a través de los programas asistenciales, la regularización de esos espacios se enmarca dentro de las herramientas de respuesta que los Estados pueden generar a ciertas cuestiones relativas a las condiciones de vida de los que se considera moderadamente pobres:

en vez de responder a sus necesidades mediante transferencias monetarias, como en el caso de los “pobres extremos”, los recursos estatales se enfocan en la “creación de oportunidades para incrementar sus ingresos productivos” (Levy, 1994: 83). En el caso de los pobladores de asentamientos informales, se considera que eso puede darse a través del otorgamiento de la certeza jurídica de su propiedad²³ y/o la construcción de infraestructura de servicios urbanos, así como de equipamientos educativos y sanitarios en esos espacios. De cierta manera, la reivindicación de la regularización reconoce la necesidad de reforzar el ejercicio de derechos cívicos y sociales, silenciados por los programas de transferencias monetarias basados en cálculos minimalistas de la pobreza, por parte de ciertos sectores de la población urbana²⁴.

Sin embargo, en un contexto caracterizado por la necesidad de generar garantías sociales compensatorias (Huber, 2004: 219) ante el surgimiento de resistencia organizada como consecuencia de la liberalización radical y la distribución desigual de sus costos, la elaboración de políticas públicas destinadas a regularizar asentamientos informales puede ser interpretada como una respuesta a las reivindicaciones de actores sociales cuya capacidad de representar una amenaza al cambio de orientación de los gobiernos ha sido notable. Si bien la adopción del modelo neoliberal genera una desposesión de las conquistas sociales, particularmente por traducirse en una transferencia de buena parte de los recursos hacia los sectores empresariales, Tamayo (2015) considera que permite también el surgimiento de nuevos espacios de conflicto, en los cuales se articula una lucha por la hegemonía de los proyectos de ciudadanía (p. 525), esos que “definen y redefinen los derechos ciudadanos en un campo de conflicto” (p. 531).

Si bien la reestructuración neoliberal del proceso de acumulación capitalista se materializa en la constitución de un nuevo momento en el que, como hemos visto, el papel de la regularización de asentamientos informales se re-conceptualiza, una buena parte de los cambios relativos a ese proceso se dan de manera diferenciada en los países de la región, muchas veces en función de las diversas resistencias que se generan desde algunos sectores de la sociedad, entre ellos los pobladores de esos espacios. Además, en el caso mexicano, las confrontaciones y alianzas políticas en torno a la cuestión de la regularización preceden a los

²³ El supuesto impacto positivo en los ingresos productivos del otorgamiento de la certeza jurídica se fundamenta en las conclusiones de de Soto que, como hemos visto, no se han verificado empíricamente.

²⁴ Resulta necesario precisar que, en algunos países, como Argentina, el universo de referencia de los programas de regularización financiados por organismos internacionales ha sido limitado, como hemos visto, en función de índices de marginalidad, dejando en muchos casos fuera de los beneficios de la acción estatal a asentamientos informales localizados en las principales urbes del país. Es decir que, la regularización ha también sido objeto de la focalización, dejando de lado de la acción estatal a una buena cantidad de “pobres urbanos”.

desafíos impuestos por la implementación de reformas de corte neoliberal de fines de los años ochenta, pues, como hemos visto, la Corett se crea a mediados de la década del setenta. En ese sentido, la contextualización socio-política de las respuestas estatales a la cuestión de los asentamientos informales permite no sólo abordarlas desde el enfoque del ‘neoliberalismo realmente existente’, sino también tener en cuenta una serie de particularidades que exceden el marco de la reestructuración del proceso de acumulación capitalista.

CONTEXTUALIZANDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES EN MÉXICO Y ARGENTINA: MOMENTOS POLÍTICOS Y ACTORES SOCIALES

El objetivo de este capítulo es contextualizar la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en México y Argentina, en función de variables socio-políticas. En ese sentido, la perspectiva comparativa adoptada no sólo se enmarca en la voluntad de comprender ciertas cuestiones relativas a la política pública de cada país a partir de valores histórica y socialmente integrados en cada sociedad, más allá del impacto de los cambios estructurales, sino que reconoce también la necesidad de tener en cuenta las diferentes decisiones que diversos actores formulan en función de cálculos personales. Muchos de esos cálculos se relacionan con el mantenimiento de los niveles de gobernabilidad del sistema político, ante el surgimiento de demandas particulares desde los asentamientos informales, articuladas a través de una organización social que depende de esos valores a los que hemos hecho referencia anteriormente.

Analizamos, entonces, en un primero momento, los conceptos teóricos en los que se podría enmarcar el análisis de la regularización como una respuesta a desafíos de gobernabilidad. Esos conceptos permiten sistematizar la evolución de la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en México y Argentina, facilitando la iniciativa del análisis comparativo, sin renunciar a las especificidades de cada uno de los casos. El análisis se ofrece de manera individual, teniendo en cuenta la manera en que históricamente la organización de los pobladores de asentamientos informales ha representado un desafío para la gobernabilidad. Después de una revisión histórica de la organización social, periodizada en función de momentos claves en la elaboración de políticas de regularización, se estudia con mayor énfasis la situación actual de cada caso. Esa situación, muy dispar, se caracteriza por las dificultades de mantener la cuestión de los asentamientos informales en la agenda pública y política en México, mientras que en Argentina permite que se sancione una ley federal de integración socio-urbana.

La regularización como respuesta a desafíos de gobernabilidad

Antes de reflexionar sobre la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en México y Argentina en función de diferentes

variables relativas al contexto socio-político de cada país, resulta indispensable analizar algunos conceptos de la ciencia política. Esos conceptos permiten enmarcar momentos críticos durante la toma de decisiones, muchas veces en función de problemas metodológicos u organizacionales, que suelen ser dejados de lado por aquellos que se interesan en generar conocimiento acerca del problema u objeto que las políticas públicas buscan resolver o transformar. En el marco del presente trabajo, el concepto de gobernabilidad, imbricado con el de gobernanza, constituye una herramienta teórica fundamental, particularmente para analizar la capacidad de actores sociales con presencia en asentamientos informales de influir en la elaboración de políticas públicas destinadas a su regularización.

Gobernabilidad y gobernanza en la ciencia política

Una serie de modelos ha predominado en el análisis de la elaboración de políticas públicas, es decir del “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (O’Donnell y Oszlak, 1975: 25). En primer lugar, se ha destacado el modelo exhaustivo-racional, según el cual aquellos que toman decisiones son capaces de evaluar el impacto de las diferentes alternativas posibles²⁵ para la resolución de esa cuestión en todas las variables que potencialmente se pueden ver impactadas. Ese proceso de evaluación no sólo implica una gran racionalidad por parte de aquellos que participan en la elaboración de las políticas públicas, sino que también supone que los valores de una sociedad son homogéneos y cuantificables. Como considera Lindblom (2003: 179), justamente porque esos valores no son homogéneos ni cuantificables, difícilmente se podría justificar la elaboración de una cierta política pública de manera objetiva. La mejor alternativa sería aquella que permitiría generar un cierto consenso (p. 182), más allá de la evaluación *ex ante*, entre diferentes actores que pueden percibirla tanto un medio como un objetivo en sí mismo. Sin embargo, resulta problemática la falta de claridad del politólogo estadounidense respecto a esos mismos medios y objetivos, en particular porque no especifica a los de *quiénes* hace referencia. La formalización de su teoría del incrementalismo hace hincapié únicamente en actores gubernamentales, al punto de reivindicar la necesidad de la división del trabajo dentro de una administración en diferentes

²⁵ La elección de una alternativa particular, en el marco del presente trabajo, no corresponde únicamente el énfasis que se le da a la regularización en cada caso, sino también al hecho de que se relegue (o no) la problematicidad de la cuestión de los asentamientos informales a un “benevolente olvido” (O’Donnell y Oszlak, 1975: 22).

órganos y agencias, cada uno de entre ellos percibido como “guardián” de diferentes intereses (p. 184).

De la existencia de múltiples actores, más allá de los gubernamentales, surge la necesidad de dejar de concebir la elaboración de políticas públicas como un instrumento neutro caracterizado por un aislamiento de los tomadores de decisiones en comisiones independientes, alejados del debate socio-político. La posibilidad de que la elección de una alternativa, para la resolución de una cuestión, sea percibida como un medio para algunos, o un objetivo para otros, no impide que se integren a otros múltiples actores. Davidoff (2003), uno de los primeros en preconizar el proceso de elaboración de políticas públicas bajo el marco del pluralismo, considera que aquellos que participan en ese proceso deben asumir la función de traductores de los diferentes intereses de empresas, partidos políticos y sectores populares. El principal problema de su concepción, respecto a las políticas públicas destinadas a los asentamientos informales, reside en la capacidad de los tomadores de decisiones para situarse en la posición de los habitantes de esos espacios y lograr traducir con éxito los desafíos de su espacio de hábitat, tal como son percibidos por ellos. La concepción de la toma de decisiones participativa de Forester (2003) elude ese problema al reivindicar más bien la existencia de un proceso de mediación entre los diferentes intereses, con la ayuda únicamente de un mediador cuyas atribuciones se mantienen, sin embargo, poco claras.

Si bien se podría considerar que, mediante la organización social, los pobladores de villas, asentamientos y colonias populares se encuentran representados en el proceso de mediación a partir de cual se toman decisiones relativas a la cuestión de los asentamientos informales - frente a otros intereses, entre ellos, por ejemplo, el de aquellos que poseen los derechos de ocupación de la tierra sobre la cual se han asentado-, resulta preocupante la omisión de las disparidades de poder y las resultantes predominancias de alianzas en esa concepción participativa de la toma de decisiones. Queda también poco claro el papel que el gobierno desempeña en ese proceso de mediación. En ese sentido, el concepto de gobernanza, como “proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para alcanzar objetivos particulares, discutidos y definidos colectivamente en entornos fragmentados e inciertos” (Le Galès, 2001: 172), que, sin embargo, no banaliza el papel central que cumple el gobierno en comparación al de los demás actores (Le Galès, 1995), resulta una herramienta teórica mucho más pertinente en el marco del objetivo del presente trabajo. Al reconocer la capacidad de acción de múltiples actores, sin desconocer la importancia del rol del Estado, el concepto de gobernanza es el que, en comparación a los modelos más tradicionales de la ciencia política

que hemos discutido en el presente apartado, mejor se adapta a un análisis enmarcado por la noción de ‘neoliberalismo realmente existente’ que hemos adoptado para la realización del presente trabajo.

El concepto de gobernanza “implica entender cómo se transforma el sistema de normas institucionalizadas y cómo los actores económico-social y gubernamentales responden a esos cambios y crean una nueva dinámica de prácticas en una relación dialéctica que transforma la forma de gobernar con el objetivo de contribuir a la estabilidad social y de mantener el régimen político” (Salazar, 2018: 545). En ese sentido, las dinámicas que se generan como consecuencia de la coordinación con múltiples actores representan, para el gobierno, desafíos en términos del mantenimiento de los niveles de gobernabilidad del sistema político, determinado por la “capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad” (Rial, 1988, citado en Camou, 2011: 32). Mantener esos niveles de gobernabilidad no implica, sin embargo, suponer la erradicación de los conflictos que surgen en la sociedad.

Además de la estabilidad social, existen otras dos principales variables que impactan en los niveles de gobernabilidad de un sistema político. Por un lado, la efectividad de las respuestas que se plantean para responder al surgimiento de demandas particulares. Por otro, la legitimidad de las alternativas elegidas para solucionar la cuestión sobre la cual se fundamentan las demandas. En ese sentido, resulta importante destacar que una política pública puede ser eficaz para encauzar demandas que surgen desde ciertos actores particulares, ya sean de la sociedad civil o de instituciones particulares del Estado, pero percibidas con escasa legitimidad. Las consecuencias relativas a la pérdida de legitimidad no suelen ser inmediatas, por lo que la adopción de una alternativa específica respecto a una cuestión que se presenta como eficaz en el corto plazo, con el objetivo de contribuir al mantenimiento de los niveles de gobernabilidad, puede generar el efecto contrario en el largo plazo, reforzando una disminución de la legitimidad del sistema político. Resulta esencial tener en cuenta ese desfase ya que la elaboración de políticas públicas destinadas a regularizar asentamientos informales, como respuesta a demandas articuladas alrededor de la organización social de esos espacios, tiene un impacto en las condiciones futuras del marco en el que se siguen elaborando. Es decir, los niveles de gobernabilidad existentes determinan la elaboración de políticas públicas que, a su vez, crean y/o reproducen condiciones a partir de las cuales se generarán, en un futuro, mayores o menores niveles de gobernabilidad. En ese sentido resulta imposible concebir esa elaboración de políticas públicas desde las

perspectivas tradicionales de la ciencia política, por lo menos aquella fundamentada en una supuesta racionalidad de los actores gubernamentales, pues los entornos son cambiantes y fragmentados.

El concepto de gobernabilidad, claramente imbricado con el de gobernanza²⁶, es de gran utilidad no sólo para aquel que se interesa por los procesos de elaboración de política pública, sino también para aquel que lo hace desde una perspectiva comparativa. Al englobar una “larga lista de aspectos de la realidad que son empíricamente verificables” (González y Saez, 2016: 19) permite tener en cuenta las especificidades de cada caso, en función de variables relativas a los contextos socio-políticos particulares. Sin embargo, al ser sistematizados a través de una cantidad reducida de nociones, permite contribuir a la generalización en el marco de la comparación. En cuanto a la iniciativa del presente trabajo, resulta importante destacar que el concepto de gobernabilidad, que supone la existencia de un Estado de derecho, no implica que no pueda movilizarse en regímenes cuyo carácter democrático se pone en duda (*Ibid*: 20-24). En ese sentido, el hecho de que se describa al régimen político mexicano bajo la hegemonía del PRI hasta inicios del presente siglo como “cerrado” (Favela Gavia, 2002) no supone desestimar el uso de esa herramienta conceptual para analizar la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales durante la segunda mitad del siglo pasado.

Se destaca entonces, dentro del marco propuesto por los conceptos de gobernanza y de gobernabilidad, la posibilidad de que la regularización sea una herramienta para generar los necesarios controles del orden político y mantenimiento de la estabilidad institucional, particularmente porque permite “incorporar, restringir o acomodar individuos y grupos que buscan influir en el juego político con arreglo a pautas institucionalizadas” (Camou, 2001: 39). En ese sentido resulta indispensable comprender la manera en la que se ha analizado las relaciones entre el Estado y la organización social, particularmente aquella de los pobladores de asentamientos informales.

²⁶ Resulta importante tener en cuenta la siguiente precisión en el marco de esa supuesta imbricación entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Se suele considerar, en la literatura, que el surgimiento de grupos antisistemas (es decir, aquellos cuya posición política e ideológica no se encuentra articulada en torno a partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil o grupos de presión legalmente constituidos), cuyas estructuras son paralelas al Estado, como un signo de ingobernabilidad. Si bien el presente trabajo no profundizará el papel que han desempeñado ese tipo de grupos -por ejemplo, organizaciones criminales ligadas (o no) al narcotráfico-, el autor considera que difícilmente existan grupos cuya estructura esté completamente desarticulada del Estado: en países en vías de desarrollo como los que aquí se analizan, la generación de redes informales de gobernanza con algunos de esos grupos es esencial para el mantenimiento de los niveles de gobernabilidad. El concepto de gobernanza reconoce la existencia de zonas difusas respecto a la autoridad del Estado (Le Galès, 1995).

Sobre las relaciones entre el Estado y la organización social

Desde el campo de la ciencia política latinoamericana se ha considerado no sólo que el análisis de políticas públicas debe fundamentarse en la examinación del “proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones frente a las cuales el Estado y otros actores toman posición”, sino también que ese examen constituye un instrumento y una vía de acceso al conocimiento sobre la posición de ciertos sectores de la sociedad en el sistema político (Oszlak, 1991: 281). Ya que, en el marco de la reestructuración del proceso de acumulación capitalista, el Estado “no puede consolidar su dominación sin constituirse como un sistema político que interioriza la lucha de clases, cooptándola desde la sociedad” (Portantiero, 1988a: 106), aquellos grupos de los sectores populares que logran movilizar recursos suficientes para constituirse en actores clave en el sistema político se encuentran siempre sometidos al riesgo de ser desarticulados a través de mecanismos de cooptación y/o clientelares, consolidados a través de los partidos políticos. De esa articulación surgen algunas afirmaciones, como la de Portantiero (1988b), que considera “difícil pensar una situación [...] de equilibrio entre actores sociales e instituciones que no tenga como centro a los partidos políticos”, que operarían como “agregadores de intereses” (p. 138). Resulta innegable la influencia de algunos partidos políticos, particularmente por su capacidad de encauzar la organización social de los sectores populares, en sistemas políticos como el mexicano y el argentino, caracterizados por la hegemonía del PRI y del PJ, respectivamente. Sin embargo, esa organización social, como elemento que incide en los niveles de gobernabilidad por expresar la existencia de conflictos socio-políticos, influencia la elaboración de políticas públicas, más allá de su cooptación (o no).

Algunos trabajos han demostrado que existen contextos de oportunidades, en el marco de las democracias liberales -entre ellos la cohesión de las elites o la disponibilidad de aliados- así como estructuras de oportunidades -determinadas, por ejemplo, por el sistema electoral y de partidos o la distribución institucional del poder- para el surgimiento de la organización social (Favela Gavia, 2002: 91-92). En el marco del presente trabajo, se busca determinar el impacto que esa organización posee en variables que determinan los niveles de gobernabilidad, por sobre aquellos elementos que condicionan su consolidación. Sin embargo, resulta imprescindible reconocer, ante la perspectiva comparativa que se ha adoptado, que esos contextos y esas estructuras se traducen en una mayor o menor capacidad por parte de la organización social de representar un desafío respecto a la estabilidad social. Es decir que, en función de tales contextos -pero también de estructuras-, la organización

social puede mantener una lógica de movimiento social, “es decir, presentar una demanda en el espacio público mediante acciones colectivas” (Retamozo, 2005: 264), o asumir lógicas de “movimiento societal” (Tapia, 2005) al proponer nuevos modos de sociabilidad, producción y reproducción.

En el marco de la adopción del concepto de gobernabilidad, resulta importante destacar que las relaciones entre el Estado y la organización social determinan la capacidad de esta última de representar una amenaza para la estabilidad del sistema político, influyendo así en el tipo de respuestas que se otorgan a las demandas de los sectores populares. Si bien esas respuestas resultan eficaces cuando convergen con las demandas de esa organización social, pueden también serlo cuando son instrumentalizadas para orientar esas mismas relaciones entre ella y el Estado (Lascoumes y Le Galès, 2017: 7). La elección de una respuesta articulada alrededor de instrumentos particulares que, en el marco del presente trabajo, se articulan alrededor de macro-instrumentos que pueden ser legislativos, administrativos o programáticos dentro del poder ejecutivo, estructura e influencia las condiciones en las que se va a seguir elaborando las políticas públicas destinadas al objeto cuya cuestión se busca solucionar. En ese sentido, el enfoque de la instrumentación “puede complementar las miradas clásicas que se focalizan en la organización o en el juego de actores y representaciones, que hoy dominan considerablemente el análisis de política pública” (*Ibid*: 14) y que adoptamos en el marco del presente trabajo.

Por último, las relaciones entre el Estado y la organización social de los sectores populares impactan también en los niveles de legitimidad del sistema. Ese impacto puede ser diferenciado entre los sectores populares y los sectores medios acomodados, particularmente en países como México y Argentina, donde los últimos tienden a cuestionar la supuesta manipulación, por parte de algunos partidos, de los sectores más desfavorecidos a través de mecanismos de cooptación y/o clientelares. Si bien difícilmente se podría considerar, como veremos a continuación, una relación unívoca entre la organización social de los pobladores de asentamientos informales y esos mecanismos, se reconoce en el presente trabajo que la elaboración de políticas públicas destinadas a otorgar una respuesta a la cuestión de esos espacios, al ser asociados a tales mecanismos, puede contribuir a reforzar la legitimidad entre los sectores populares, a corto plazo, pero también a erosionarla entre los sectores medios acomodados a largo plazo, alimentando las posibilidades -determinadas por muchos otros elementos que exceden el marco del presente trabajo- de su reconfiguración. Esta transforma

las condiciones en las que se continúan elaborando las políticas públicas destinadas a la regularización de espacios de hábitat popular.

Organización social y asentamientos informales

El fenómeno de la organización social de los pobladores de asentamientos informales ha sido, como hemos visto en el primer capítulo, observado y descrito desde la década del setenta por una serie de académicos cuyo principal logro ha sido desmitificar su supuesta “cultura de la pobreza” (Lewis, 1967). Inicialmente analizada como la expresión de los “nuevos movimientos sociales” en el marco de una democratización creciente de las sociedades latinoamericanas, esa organización social ha sido luego percibida como un fracaso, particularmente ante la “cooptación de sus dirigentes por la maquinaria del clientelismo político” (Merklen, 1997: 14). En el presente trabajo, se reconoce que “el enfoque de los nuevos movimientos sociales desconoce la instrumentalidad de las organizaciones populares, [...] y que simplemente no pueden desconocer el juego político”, pero también que “pensar en que la relación clientelar permite manipular por completo la voluntad ciudadana es una simplificación excesiva” (*Ibid*: 15-16).

En ese sentido, resulta más pertinente enfocarse en otras variables que contribuyen a esclarecer la evolución de esa organización social en cuanto a su capacidad de representar una amenaza a la estabilidad del sistema político. En particular, se destaca la manera en que esa organización social logra articularse a los diferentes grupos territorializados para lograr un escalamiento de sus demandas de regularización, pero también su capacidad para aliarse con otros actores, especialmente aquellos que tienen herramientas para reforzar la legitimidad de sus demandas dentro de coaliciones gubernamentales. En el caso mexicano, Calderón (1987) hace la diferencia, por ejemplo, entre movimientos espontáneos y movimientos orgánicos para aquellos casos donde ha habido una lucha o una acción conflictiva territorializada en torno a la cuestión de los asentamientos informales consolidados sobre tierras ejidales y comunales en la década del setenta en el área metropolitana de la capital. Los segundos se caracterizan por una mayor duración y por el apoyo de organizaciones extralocales que enfrentan al sistema de dominación (p. 315).

Por último, dado que las demandas de la organización social de los pobladores de asentamientos informales se fundamentan, ante todo, en el reconocimiento de su legitimidad - que no implica necesariamente reducirla a la legalidad-, se debe introducir en el análisis el papel que el Estado considera que desempeñan aquellos otros actores, que poseen intereses

alrededor de esa cuestión, en el mantenimiento de los niveles de gobernabilidad del sistema político. En particular, se destacan los de los poseedores de la tierra sobre la cual se han consolidado los asentamientos informales. Se trata de una iniciativa cuya realización implica una serie de dificultades, especialmente porque la relación entre el Estado y esos actores suele no ser evidente. Sin embargo, esa iniciativa permite determinar con mayor precisión la amenaza (relativa) que la organización social de los pobladores representa para la estabilidad del sistema político.

La regularización, ¿sólo una herramienta al servicio del mantenimiento de la *pax priista*?

El objetivo del presente apartado es periodizar la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en México, especialmente a partir de la determinación de momentos claves que han tenido un impacto en su organización social. Esta ha representado un desafío para el mantenimiento de la estabilidad social durante la hegemonía del PRI en el gobierno federal. Como lo ha discutido la literatura (Melé, 1988; Montaña, 1979; Ramírez Saíz, 1990; Varley, 1993) y como lo confirman diferentes entrevistados, la regularización se ha constituido, en diferentes momentos, en una herramienta a partir de la cual se han encauzado las demandas que esa organización social ha expresado. Como hemos visto en el primer capítulo, la entrega de títulos de propiedad desde el gobierno federal se ha reducido considerablemente a partir de la década del noventa, luego del período caracterizado por una escrituración masiva que se ejecuta a principios de la década de 1990 durante la presidencia de Salinas de Gortari. Se analiza, entonces, si la pérdida de importancia de la regularización en la agenda pública y política se fundamenta en una desarticulación de la organización social de los pobladores de asentamientos informales. En caso de que así haya sido, se intentan descifrar las razones detrás de ese fenómeno. En particular, se interroga la posibilidad del eventual impacto que la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales ha tenido en la capacidad de acción y negociación de sus pobladores.

Detrás del objetivo del presente apartado se encuentra la voluntad de comprender la reivindicación tan temprana, por lo menos en comparación a lo que ha sucedido en Argentina, de la regularización -con un énfasis particular en la cuestión de la tenencia de la tierra- como mecanismo de intervención estatal en los asentamientos informales en México, así como la inexistente evolución de esa intervención hacia políticas más fundamentadas en concepciones

integrales, tal como se preconiza, hoy en día, desde las instituciones supranacionales en el marco de la reestructuración neoliberal del proceso de acumulación capitalista, como hemos visto en el primer capítulo.

La reivindicación de la regularización a escala nacional a partir del gobierno de Echeverría

Si bien la regularización existe como mecanismo de intervención del Estado mexicano en los asentamientos informales desde la década del cuarenta, termina por constituirse en una herramienta de política pública unívoca a nivel nacional a partir de la creación de la Corett en 1973. Se trata del mismo año en el que el presidente Echeverría declara que su “gobierno luchará a fin de proporcionar habitación decente para cada mexicano: de la misma manera que la tierra pertenece a quien la trabaja, debemos aceptar que el espacio debe ser propiedad de aquel que lo ocupa, por lo que considero indispensable iniciar una campaña contra aquellos asentamientos donde la gente vive en condiciones infrahumanas” (citado en Montaña, 1979: 96-97). Para comprender la evolución del andamiaje institucional responsable de la regularización durante la década del setenta, desde una multiplicidad de agencias -entre ellas, la Secretaría de Reforma Agraria (SRA), el Indeco o el Fideurbe-, hacia una centralización en la Corett, es necesario tener en cuenta el contexto sociopolítico de esa época.

En un contexto caracterizado por la pérdida de credibilidad del proyecto “renovador” que defendía Echeverría para responder a la “economía en decrecimiento, un sistema urbano deteriorado y agudos problemas de legitimidad política” (Ramírez Saiz, 1986: 45), surgen a mediados de su sexenio, en una magnitud desconocida anteriormente en México, una serie de movimientos independientes cuyas demandas -principalmente urbanas- no recurren a los canales tradicionales que el sistema político tiene establecidos (Jiménez, 1989: 17-18). Se destacan, entre esos movimientos independientes, algunos enraizados en los asentamientos informales, como por ejemplo el Movimiento Urbano Popular (MUP), reconocido en ese momento por uno de sus focos más activos, el del Campamento 2 de Octubre. Se trata de una de las tantas invasiones de tierra que tienen lugar a partir de 1968, y a lo largo de toda la década del setenta, “al margen de los aparatos de masas del PRI” (Ramírez Saiz, 1986: 44), especialmente en las áreas metropolitanas del Valle de México y de Monterrey.

La evolución de las relaciones entre el gobierno federal y las organizaciones sociales que se encuentran detrás de la consolidación de asentamientos como el Campamento 2 de Octubre en la ciudad de México, inicialmente caracterizadas por la predominancia de los

canales clientelistas fundamentados en el asistencialismo, hacia una abierta confrontación, demuestran “la ineficiencia o incapacidad [...] de la maquinaria gubernamental y política, que sería la única opción viable” dentro del sistema político mexicano (Montaño, 1979: 113). Autores como Varley (1994) señalan, en ese marco, que la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales a escala nacional constituye una herramienta para desmovilizar la organización social que se da a través de los nuevos movimientos independientes (p. 149). Esa misma concepción es defendida por Víctor Álvarez, funcionario técnico de carrera de la Corett y del Insus:

“El MUP viene desde la década del setenta, viene empujando, viene demandando servicios, viene haciendo lo del Campamento 2 de Octubre, lo de Palo Alto, lo de Tierra y Libertad en Monterrey, vienen empujando para darle una salida a este escape. [...] Y el movimiento urbano, que viene empujando, era un foco de riesgo. Se crea el organismo para darle salida al movimiento urbano, sobre todo (comunicación personal, 18 de febrero de 2020).”

Sin embargo, como señala la investigadora británica ya citada, difícilmente se puede extrapolar la realidad en algunos asentamientos informales, particularmente en términos de radicalización política de ciertos movimientos independientes, al conjunto de esos espacios en México (p. 150). Como hemos visto, la gran mayoría de los asentamientos no se conforman a través de tomas de tierras, sino que más bien a partir de una lógica de loteo por parte de los ejidatarios, no autorizado por la ley urbana. En esos casos, la regularización por parte de la Corett se traduce en “un reforzamiento del sistema de control social del PRI en las formas ilegales de crecimiento urbano”, es decir aquel que “mantiene una relación de las poblaciones [...] a las instancias de poder local y nacional sobre el modelo de lealtad a las instituciones políticas hegemónicas” (Melé, 1988: 262). Se trata entonces de una manera de actuar a través de la cual se refuerza el aparato institucional corporativo y cooptador del PRI, que ha sido esencial para el encauzamiento de las demandas de los colonos mediante organizaciones²⁷ como la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), la Federación de Colonias Populares (FCP), mediante autoridades delegacionales y municipales, y mediante líderes locales que responden al partido hegemónico (Calderón, 1987: 315).

La capacidad del sistema político mexicano de mantener su estabilidad a través de la creación de un organismo como la Corett se sustenta, por ejemplo, en el mantenimiento del voto al PRI en los distritos que se caracterizan por la presencia de los “pobres de la ciudad” en conurbaciones como las de la ciudad de México y Monterrey, que han tendido a

²⁷ Se podría también sumar, entre ellas, la Confederación Nacional Campesina (CNC).

consolidarse como bastiones electorales del PAN y donde la amenaza que representa el surgimiento de movimientos izquierdistas independientes es elevado: “el objetivo prioritario de los pobres de la ciudad es la seguridad de la tenencia del suelo, aún cuando los servicios básicos se proporcionen a largo plazo” (Montaño, 1979: 96), es decir la certeza de no ser desalojados. Esa capacidad de cooptación implica reconocer que, en México, en la década de 1970, “los pobres de la ciudad parecen en términos generales estar dispuestos a aceptar las reglas del juego político como la base esencial para lograr un mejor nivel de vida”, demostrando así que se trataba de una “clientela cautiva” a pesar de no estar “convencida del sistema dominante” (*Ibid*: 209). Las mismas organizaciones del MUP reconocen que la “larga lucha desarrollada [...] en torno a la regularización de la tenencia de la tierra es explotada políticamente por el PRI, al estipular que las escrituras sean entregadas a los colonos a través de [...] [los] mismos líderes charros” (citado en Ramírez Saiz, 1986: 162).

Desde esas organizaciones de colonos se empieza a generar, después de un período caracterizado por un reflujo de su actividad ante el incremento de la represión, un re-escalamiento de demandas. Esas demandas se enmarcan cada vez más en la lucha contra la política antipopular y represiva del gobierno priista, tal como lo demuestra, por ejemplo, el incremento de las intervenciones de carácter partidista de la Unión de Colonias Populares (UCP), en el marco de su integración como rama urbana del Movimiento Revolucionario Popular (MRP) (*Ibid*: 169). El planteamiento de proyectos alternativos de regularización de la tenencia de la tierra, con una mayor concepción de los sectores populares²⁸, no se traduce en una re-conceptualización de las actividades de la Corett, que sigue operando bajo las mismas normas iniciales y bajo un ritmo más o menos constante. De cierta manera, la apertura política como consecuencia del golpe a la cara democrática del sistema político que se origina en el perfilamiento de un único candidato presidencial del partido hegemónico para las elecciones de 1976, López Portillo, contribuye a la creciente partidización de esas organizaciones. Esa partidización implica una pérdida en su capacidad de presión. Tal como lo considera Amado Acosta, funcionario de la Corett y del Insus durante el sexenio de Peña Nieto, se trata sin lugar a dudas de una estrategia asumida por parte del PRI:

²⁸ Desde el MUP, se consideró que detrás de la regularización de la tenencia de la tierra, dadas las condiciones a través de las cuales operaban instituciones como la Corett, se encontraba escondida la voluntad de introducir la tierra ejidal y comunal al mercado, una vez la expulsión de los colonos materializada. Comienzan las organizaciones sociales a plantear entonces que las condiciones de acceso a la propiedad sean más favorables para los colonos (Ramírez Saiz, 1986: 51).

“Con el mandato del PRI de tantos años, se crearon muchas organizaciones. Y estas organizaciones eran de alguna manera el vínculo con sectores de la sociedad. Y el partido, muy inteligente, [...] les daba sus espacios, de alguna manera, de expresión. Les abría los canales y, con ello, mantenía más o menos la paz social (comunicación personal, 25 de marzo de 2020).”

Después de un período caracterizado por la generación de herramientas que contribuyen al mantenimiento de los niveles de gobernabilidad del sistema político -dentro de las cuales se debe incluir a la Corett-, a través de la desmovilización de movimientos independientes, cuya capacidad organizativa se incrementa considerablemente a inicios de la década del setenta, y a través del reencauzamiento de los canales tradicionales de las demandas de los sectores populares, no surgen, hasta la controvertida elección de Salinas de Gortari como presidente de la federación las condiciones necesarias para que se le vuelva a dar impulso a la cuestión de la regularización de asentamientos informales.

La integración de la regularización al Programa Nacional de Solidaridad bajo el gobierno de Salinas (1988-1994)

La llegada a la presidencia de Salinas de Gortari se traduce en un incremento del cuestionamiento de la legitimidad del sistema político organizado a partir de la hegemonía del PRI. Ese cuestionamiento se da, además, en un contexto en el que la organización social conoce un gran impulso, particularmente por las redes informales de solidaridad que se generan a raíz del sismo de 1985. Así lo expresa Víctor Álvarez:

“Con tantos damnificados que hubo [durante el sismo de 1985], viene un nuevo aire para el MUP. [...] En 1988 viene [además] el fraude electoral. Sale Salinas muy golpeado, golpeadísimo. Nadie en su sano juicio puede decir que llegó limpiamente. Era muy cuestionado, sin legitimidad (comunicación personal, 18 de febrero de 2020)”.

Ante esa ausencia de legitimidad, a la cual se le debe sumar la amenaza que representa para la estabilidad del sistema político la capacidad organizacional de actores sociales enraizados en los asentamientos informales, el gobierno se encuentra en una situación en la que su capacidad de control ideológico es frágil. Esa debilidad se profundiza, además, por las políticas neoliberales del gobierno, poco populares (Ramírez Saiz, 1986: 240). En un contexto caracterizado por la voluntad de reducir el gasto público, que se traduce en una capacidad limitada para proveer servicios urbanos como mecanismo de control social e institucional de la cotidianeidad (Castells, 1976: 73-86), por lo menos de manera sistemática desde el Estado, la Corett se constituye en una herramienta fundamental para volver a captar

el voto de los pobres urbanos, tal como había sucedido en la década del setenta. Así lo reconocen varios entrevistados, ya sean funcionarios técnicos o políticos:

“[Salinas] se da cuenta -además, no era nada tonto- y le hace un impulso tremendo a la regularización. Te puedo decir que había un promedio de 150 decretos al año. Entonces Corett no podía dar el ancho. Cada dos días salía un decreto. Para operar, para ejecutar, para ir a contratar a la gente. No podías. Pero se le da un impulso (Víctor Álvarez, comunicación personal, 18 de febrero de 2018).”

“Yo no estaba en ese momento en Corett, pero Salinas, cuando vio esa cajita de urbanización y vio que había un millón de rezago agrario -o más, en su época-, hizo un programa. Le dio a Corett recursos iniciales, dio instrucciones bien cabronas. Un programa muy intensivo, muy agresivo. Y produjeron, en ese sexenio, más o menos, un millón de regularizaciones. Un programa cabronísimo. [...] Son 3 millones de personas con alto grado de satisfacción. [...] Era muy atractivo para el gobierno federal. (Carlos Flores Rico, comunicación personal, 21 de febrero de 2020).”

Lo que resulta interesante es que, más allá del otorgamiento de la certeza jurídica de la propiedad y del grado de satisfacción que eso implica para sectores de la población que constituyen una clientela potencial de los movimientos independientes, la integración de la Corett en el seno del Pronasol a inicios del sexenio permite reactivar los canales tradicionales de encauzamiento de demandas del sistema político a través de un trabajo fino de detección de individuos con un cierto liderazgo en las diferentes comunidades en las que se trabaja:

“Yo doy la regularización, [...] entonces detecto a los líderes, quién organiza la colonia, a quién le tienen que preguntar. Porque en las colonias populares hay como unas redes invisibles que no las puedes ver. [...] Y de ahí que se detecta[n] [esas redes], pues hay una cooptación de líderes tremenda (Víctor Álvarez, comunicación personal, 18 de febrero de 2020).”

Carlos Flores Rico, ex Director general de la Corett (1994 - 1998) y ex Coordinador del Plan Presidencial Chalco durante el Pronasol²⁹, considera que ese trabajo de detección contribuye a la estabilidad del sistema político durante la presidencia de Salinas, sin tener que utilizar otros mecanismos de corte asistencialista que habrían implicado un gasto para la federación, pues “eso le dio [...] una capacidad de maniobrar. Tenía claro que necesitaba una base abajo. Pero no repartía dinero a la gente, ni un puto peso” (comunicación personal, 21 de

²⁹ Emblema de la pobreza urbana en México en ese entonces, particularmente por su visibilidad desde la principal vía de acceso a la capital desde el este, el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, en el Estado de México, fue la cuna y vitrina del Pronasol durante el gobierno de Salinas de Gortari.

febrero de 2020). Se trata de una lógica que implica un conocimiento del funcionamiento de organizaciones sociales que ya se encuentran presentes en los asentamientos informales:

“Cuando a mí me nombraron director de Corett [en 1994], me nombraron por eso. Yo había trabajado mucho con los grupos sociales en el Ajusco, en Valle de Chalco³⁰ y la zona Oriente del Estado de México, con tenencias de la tierra, y conocía su historia. Como sociólogo, ¿no? (Carlos Flores Rico, comunicación personal, 21 de febrero de 2020).”

Si bien mucho se ha hablado sobre la tecnocratización de la burocracia estatal mexicana durante el sexenio de Salinas de Gortari (Ward, 1989: 95), queda claro que la estrategia desde presidencia sigue la línea de lo que se venía haciendo desde la década del setenta. El otorgamiento de servicios se fundamenta en esa misma lógica, especialmente gracias al sistema de cooperación “mitad y mitad” entre la comunidad y el gobierno (Varley, 1996: 221). Presentado como una herramienta de gestión innovadora, que, se supone, permite tener en cuenta las demandas de los pobladores que participan al proceso de decisión junto al gobierno, el programa “Solidaridad” es movilizadado en el caso específico de los asentamientos informales con el mismo objetivo que el otorgamiento de la certeza jurídica de la propiedad:

“Y se crea un programa que se llama Solidaridad, que viene acompañado de la regularización de servicios. ¿Cómo funcionaba? También sirvió para cooptar a los líderes. Tú pones la mano de obra, yo pongo el material. ¿Quieres que en tu colonia entre el agua? Tú abre una zanja, yo pongo el material. [...] Claro, todo esto es como muy informal, entonces con muchos defectos en la construcción. Pero funcionó. [...] Esto produjo también el voto urbano. [...] Es un voto de asfalto para el PRI (Víctor Álvarez, comunicación personal, 18 de febrero de 2020).”

Al tratarse de políticas fundamentadas en la necesidad de “una renovación de las prácticas clientelistas” y del mantenimiento de “la afiliación al PRI como un prerequisite esencial para tener acceso a la regularización, la vivienda y los servicios” (Varley, 1994: 158), no existe interés por parte del Estado de plantear las intervenciones en los asentamientos informales desde una concepción integral. El otorgamiento de la certeza jurídica de la propiedad y la dotación de ciertos servicios básicos, como mecanismos paralelos, contribuyen a restablecer los mecanismos tradicionales de encauzamiento de demandas en el marco de la inestabilidad del sistema político y la ausencia de legitimidad. Esa inexistencia de una concepción integral de las políticas públicas destinadas a la regularización de los espacios de hábitat popular en

³⁰ En Chalco, el PRI no resulta la primera fuerza más votada en las elecciones presidenciales de 1988. Sin embargo, apenas tres años más tarde, gana con holgura allí las elecciones legislativas de medio término (Azuela y Duhau, 1994: 168).

México, por lo menos hasta ese entonces, se entiende aún más si se tiene en cuenta que el otorgamiento de títulos de propiedad es percibido de manera extremadamente favorable en la cultura popular (Azuela, 1994: 86).

Por otro lado, así como Calderón (1987) considera que la regularización masiva de la tierra se traduce en un incremento en la demanda de servicios urbanos (p. 323), se podría también afirmar que la temprana centralización de las funciones formales de intervención en las colonias populares por parte del Estado en organismos como la Corett crea el sentimiento en sus pobladores de la inevitable necesidad de luchar, en primer lugar, por el reconocimiento de la legalidad de su propiedad. Se trata de un efecto de instrumentación que, como lo reconoce Enrique Cano Bustamante, Director de Vinculación e Incidencia de Techo³¹ México, sigue teniendo un impacto hasta hoy en día:

“En las comunidades en las que estamos, les preguntamos siempre a la gente: oye ¿cuáles son sus principales problemáticas? Y te dicen: “Bueno, es que somos irregulares. ¿Qué queremos? Regularizar nuestros terrenos.” Resulta que, de repente, sí, es importante, más que la introducción de servicios. Esa es la parte que está ahí. Cuando tú ya rascas más en tu investigación, te das cuenta que la gente no quiere ser regularizada. Ese es el cuento que nos han contado. Esa es la idea que le han dicho a las personas. Y cuando le rascas, lo que la gente realmente quiere es casa. [...] Cuando tú le rascas y le dices: “Bueno, ¿para qué quieres ser regularizado?” “Es que me han dicho que, si no soy regular, no me van a poner agua, que si no soy regular no puedo tener un buen servicio de luz, que no puedo tener una casa adecuada (comunicación personal, 27 de febrero de 2020).”

La utilización de la titulación como instrumento de gobernabilidad durante el sexenio de Salinas de Gortari fue analizada en su momento como una estrategia riesgosa ya que “mantener la práctica a cualquier costo podría servir para fortalecer, más bien que para debilitar, la movilización política independiente” desde las colonias populares (Varley, 1994: 158), pudiendo generar así el efecto contrario en términos de mantenimiento de la estabilidad del sistema político. La disminución de la actividad de la Corett desde fines de los años de 1990, como consecuencia del desmantelamiento del mecanismo hegemónico de regularización hasta ese entonces -la expropiación-, luego de un período caracterizado por el

³¹ Techo es una ONG cuyos orígenes remontan a finales de la década de 1990. Surge en Chile a partir de la iniciativa de un grupo de jóvenes, guiados por un padre jesuita, que comienza a trabajar en proyectos de desarrollo comunitario y de construcción de viviendas en asentamientos informales. Crece y el modelo organizacional se exporta a varios países de América Latina, bajo el nombre de “Un Techo para mi país” que, en el marco de una redefinición institucional, se transforma simplemente en “Techo” en 2012. Se caracteriza generalmente, como lo reconocieron sus miembros entrevistados en México y Argentina, por la participación de jóvenes de los sectores medios acomodados.

aprovechamiento de la maquinaria aceitada, durante el sexenio de Zedillo (1994-2000), pareciera indicar lo contrario, por lo menos en cuanto a la amenaza que esos movimientos independientes podían representar para la hegemonía del PRI. La implosión del sistema político, tal como se lo conocía, se da más bien a través de la victoria del PAN en las elecciones federales de 2000.

Si bien la amenaza que esa estrategia representaba se ha materializado, particularmente por su contribución al hartazgo de la sociedad mexicana respecto a la manera de *hacer política* del PRI, la reconfiguración del sistema político se da a través de la elección de un partido como el PAN, cuyo discurso se destaca por su rechazo hacia la política destinada a los sectores populares, y no por un crecimiento exponencial de reivindicaciones desde los movimientos independientes. Ese elemento re-configurativo del sistema político tiene, sin lugar a dudas, como veremos en el siguiente apartado, un impacto considerable en la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales, pues son percibidas con escasa legitimidad por la sociedad. Sin embargo, se debe también analizar otras cuestiones, particularmente aquellas que contribuyen a la inexistente necesidad de intervenir en colonias populares desde el Estado para mantener la estabilidad del sistema político: desde la (des)articulación de la organización social hasta la utilización de otros mecanismos de control.

Nuevas configuraciones del sistema político mexicano: desincentivos para regularizar desde la década del noventa

Tanto desde la academia, como desde la perspectiva de los entrevistados, se reconoce que las reformas del artículo 27 de la Constitución y de la ley agraria han tenido un impacto considerable en las políticas públicas destinadas a regularizar asentamientos informales en México. Como ya hemos visto, autores como Salazar (2019) señalan que las facultades relativas a la regularización que adquieren instituciones específicas del sector agrario, “ha[n] dificultado continuar con el otorgamiento de seguridad en la tenencia de la tierra a los pobladores de Asentamientos Humanos Irregulares localizados en los ejidos” (p. 172). Sin embargo, resulta interesante analizar el posicionamiento de diferentes actores respecto a esas reformas, especialmente para comprender el impacto en la capacidad de acción de los pobladores para seguir manteniendo la cuestión de la regularización en la agenda pública y política, pues como señala Larissa Ibarra, funcionaria de la Corett y del Insus desde 2009:

“Después de 1992, se reajusta toda la dinámica de los actores. [...] Entonces se empiezan a dar otros arreglos entre los actores, y *sanseacabó*. Entre que se arreglan con los ejidatarios. Entre que se imponen con los privados. En fin. Se da de todo (comunicación personal, 18 de febrero de 2020).”

Más allá de fundamentarse en la voluntad de generar las condiciones necesarias para reforzar la economía de mercado en México, en el marco de la reestructuración neoliberal, esas reformas tienen, en primer lugar, el apoyo de uno de los tres sectores que el PRI ha históricamente utilizado como instrumentos para legitimar sus políticas gubernamentales, el agrario, aquel organizado alrededor de la Confederación Nacional Campesina (CNC):

“[En la reforma de la ley agraria] estaban el señor Cervera, que era Secretario de Reforma Agraria, y el doctor Warman, que era el [...] cerebro de toda la reforma y la creación de la Procuraduría Agraria, que era el nuevo órgano de conducción de la política agraria en esa nueva ley. Era el que entendía el tema y la necesidad de la nueva regulación ejidal. Y el operador político era Cervera. Don Víctor había sido líder de la CNC y tenía un gran prestigio e influencia entre las organizaciones campesinas. Un tipo con una enorme capacidad operativa (Carlos Flores Rico, comunicación personal, 21 de febrero de 2020)”

Resulta importante resaltar que las reformas de 1992 se generan en un contexto en el que la legitimidad del sistema político logra restablecerse, por lo menos si se tiene en cuenta el resultado de las elecciones legislativas de medio término. Sin embargo, eso no implica que los mecanismos históricos de cooptación no sean implementados para reforzar la viabilidad de reformas cuestionadas de todas formas. Lo que sucede es que, en esa etapa del sexenio, la cooptación del sector agrario, necesaria para la viabilidad de esas reformas, implica un reforzamiento de sus intereses por sobre los de aquellos que reivindican sus demandas en relación a la realidad que se vive en asentamientos informales. En particular, se destaca el incremento del “poder de las corporaciones agrarias, fundado en una alianza entre quienes controlan las tierras ejidales en cada caso y las instancias políticas y burocráticas que se apoyan en los primeros, aunque de un modo nada público” (Azuela, 1994: 88-89). Así lo reconoce también Larissa Ibarra:

“Todos [los ejidatarios] tienen sus asambleas ejidales. [...] Digamos que son casi como corporaciones. Es ahí donde toman sus decisiones. Así que, a veces, se alían con otros actores de manera informal. Y entonces suceden cosas también. Por ejemplo, se pueden aliar con servicios públicos del RAN, se pueden aliar con empresas privadas que regularizan (comunicación personal, 18 de febrero de 2020)”

Ante la evolución de ciertas variables del sistema político, y en el marco de la implementación de reformas de corte neoliberal, surgen entonces otras estrategias de gobierno para asegurar la gobernabilidad. Esas estrategias implican activar mecanismos que aprovechan las expectativas que la persistencia de factores de institucionalización del loteo no autorizado en tierras ejidales había creado entre los ejidatarios (*Ibid.*: 90). Así lo evidencia, por ejemplo, el pedido de las instituciones agrarias a la Corett de generar un programa de inmobiliarias ejidales, después de las reformas de 1992, tal como relata Carlos Flores Rico, director general de la Corett a partir de 1994:

“Necesitamos que hagas un programa de concertación muy amplio con los ejidos y las comunidades para crear reservas y detener la ocupación irregular. Para que, si hay suelo con vocación urbana, ya sea industrial o de vivienda, o lo que sea, hagan reservas territoriales. Pero no a manos del municipio, sino en manos del ejido. Vamos a meter las inmobiliarias ejidales a que se dediquen a eso’. [...] Entonces el primer paso es determinar zonas libres de la especulación irregular, así que inventé un programa de incorporación de suelo social (Piso). Pero no tenían ni un peso para eso, ni normatividad ni nada de eso. Eran nuestras ideas. [...] ‘El futuro tiene que ser una nueva institución que ayude a ese aspecto de promoción, a la creación inmobiliaria de los ejidos’. [...] Y estaba yo en ese tema (comunicación personal del 21 de febrero de 2020).”

A todo esa reconfiguración, se debe sumar que, desde la oposición o, por lo menos, desde los sectores que históricamente criticaban los mecanismos utilizados por el PRI para encauzar las demandas de los sectores populares, hay una lectura equivocada de las consecuencias que podían tener esas reformas. Así lo reconoce, por lo menos desde su perspectiva, Víctor Álvarez:

“En 1992, hay una ruptura. Yo digo que se aburguesan los partidos de oposición. [...] Empiezan a gestionar presupuestos, tener dinero para la gestión, tener su casita de campaña donde van a atender la gestión de los representados. Y van abandonando, van abandonando [...]. Hasta que apoyan directamente la reforma de Salinas, por ejemplo. ¿Por qué las apoyan? ‘Porque entonces terminamos con el cacicazgo del señor que se queda con toda la cosecha, del líder de la Central Campesina. Entonces, a la hora de que ellos tienen la chance de tener el dominio pleno, sus derechos parcelarios, van a romper esas relaciones’. No es cierto, eso [sólo] fue para la iniciativa privada (comunicación personal, 18 de febrero de 2020).”

El incremento de la capacidad de acción del sector agrario con nuevos mecanismos para reforzar la viabilidad de las reformas, se traduce, por un lado, en el dismantelamiento del mecanismo de expropiación de la Corett, que se ha descrito en el primer capítulo, y debe

comprenderse, por el otro, en el marco de lo que Jones (1996) describe como la consolidación de un neo-corporativismo por parte del gobierno de Salinas: las nuevas instituciones agrarias refuerzan los históricos lazos entre el Estado y los ejidatarios – en un momento en el que estos preconizan cada vez más la apertura hacia actores agrarios independientes frente al desgaste de las relaciones con la CNC –, generando sin embargo una sensación de cambio (pp. 198-200). El desmantelamiento de la herramienta hegemónica hasta ese entonces para proceder a la regularización de asentamientos informales en México constituye una herida de muerte para el mismo organismo, pues como considera Víctor Álvarez:

“A la Corett se le crea un problema. Por un lado, cuando tenía un decreto publicado cada dos días, su plantilla crece para dar abasto. Cuando se reforma el artículo 27, su plantilla se mantiene. Entonces nace un elefante blanco donde tienes que sostener las prestaciones, todo ese rollo. Pero ya no hay carnita de donde hacer sus tacos. (comunicación personal, 18 de febrero de 2020).”

Con la victoria del PAN en las elecciones federales de 2000, y un nuevo cambio en las variables del sistema político, la Corett que “ya, de por sí, estaba herido de muerte por el asunto de la reforma, que no era ya lo mismo, con muchos ejidos con buenas opciones inmobiliarias pero también presionados con intereses cabrones, con abogados, despachos, coyotes” (Carlos Flores Rico, comunicación personal, 21 de febrero de 2020), pierde toda posibilidad de volver a ser percibida como un instrumento de gobernabilidad:

“¿Por qué el PAN no entendió [que la Corett podía ser un instrumento de gobernabilidad]? No es su clientela. No es su segmento. No es su clientela. No es su segmento. No sacaste votos de ahí -en este momento no sé, pero en aquel momento [por lo menos] (Carlos Flores Rico, comunicación personal, 21 de febrero de 2020).”

La condena de la sociedad mexicana a la manera de *hacer política* del PRI entre los sectores populares, que se expresa a través de la elección de un partido como el PAN, implica que no exista ningún tipo de presión, por lo menos en términos de legitimidad, para continuar regularizando la tenencia de la propiedad de los pobladores de asentamientos informales³², ni siquiera a través de los nuevos mecanismos del Procede/FANAR o los convenios de mandato de la Corett. Esa deslegitimación tiene hasta en la actualidad un impacto, tal como lo plasma Enrique Cano Bustamante, de Techo:

³² Como hemos visto, el Procede/FANAR ha sido una herramienta cuyo principal objetivo ha sido otorgar los derechos parcelarios individuales a los ejidatarios.

“Si tú le preguntas a cualquiera: ‘oye, ¿qué piensas acerca de un asentamiento informal?’ O no salen opiniones o las opiniones son para decir que [sus pobladores] son flojos, no quieren trabajar. [...] Lo primero que tenemos que hacer es concientizar a la gente y que la gente sepa que nadie vive en un asentamiento sin agua, en una casa que se está cayendo, sin luz, porque le gusta vivir así o por flojo (comunicación personal, 27 de febrero de 2020).”

Sin embargo, algunos entrevistados consideran que la prácticamente desaparición de la acción regularizadora de la Corett durante las presidencias de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), antes que el resultado de un cálculo político, es el fruto de la ignorancia o de la escasa capacidad política de los nuevos cuadros del partido que se encontraban en el poder:

“Si tú eres un político y haces muy bien tu trabajo como regularizador, cooptas gente. No necesitas ni siquiera hacer casi campaña. No todos los servidores públicos que han llegado han tenido esa visión. [El estado actual del Insus] ha sido un error político. No nada más técnico, sino que político también (Larissa Ibarra, comunicación personal, 18 de febrero de 2020).”

De hecho, desde algunos sectores del PAN pareciera que existe una comprensión de los potenciales beneficios detrás de la acción de un organismo como la Corett, tal como lo relata Carlos Flores Rico:

“A mí me invitó Vázquez Mota³³, cuando era Secretaria a que la ayudara en esos temas. Lamentablemente le dije: ‘mira, Josefina, tienes que hacer esto, esto y esto’. ‘Es que me han dejado desmantelado todo’. Ella era Secretaria de Desarrollo Social de Fox. [...] Entonces me dijo: ¿cómo le haríamos? [...] ‘Ya tienen cuatro años, ya la empinaron. Esto va a estar bien cabrón’. Ella tenía voluntad porque era bien política, ¿no? A ella sí le interesaba (comunicación personal, 21 de febrero de 2020).”

Como consecuencia de ese desinterés inicial, que ni siquiera la voluntad de ciertos cuadros del PAN pudo contrarrestar, se genera un vaciamiento del organismo:

“Corrieron a todo el mundo. Esos cuadros aprenden durante muchos años. No puedes -sí puedes, pero no tan rápido- inventar esos cuadros. Puede ser, pero es muy difícil. [...] Los recursos que tenían para regularizar, es decir para pagar indemnizaciones, empezaron a usarse para gasto corriente, personal, vehículos, gastos de administración, contratos. [...] Para levantarlo tendrías que haber tenido una política de Estado cabrona diferente (Carlos Flores Rico, comunicación personal, 21 de febrero de 2020).”

³³ Josefina Vázquez Mota fue Secretaria de Desarrollo Social durante el sexenio de Vicente Fox.

En ese contexto, resulta casi imposible que la Corett vuelva a ser utilizada como un instrumento para garantizar niveles de gobernabilidad, por lo menos sin un financiamiento masivo por parte del Estado capaz de activar la maquinaria de la regularización de asentamientos informales fundamentada en nuevos instrumentos. Después de un nuevo sexenio por parte del PRI (2012-2018), durante el cual la persistencia del desinterés de la regularización se traduce, como hemos visto, en una reconcepción del organismo, algunos entrevistados consideran que, en el marco de la nueva configuración del sistema político mexicano que la victoria en las elecciones federales de 2018 de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) expresa, no solamente resulta imposible que la regularización sea utilizada para garantizar su estabilidad o legitimidad, sino que se abandona por completo la concepción de la necesidad de mantener la paz social a través de herramientas de política pública:

“Él [AMLO] sigue una teoría: la campaña permanente³⁴. Dice que hay que ganar la elección todos los días, que la construcción del consenso es todos los días. Sí, pero hay un chingo de batallas. Él entiende muy bien cómo ganar en las urnas. Pero gobernar, es otro tema. No tiene instrumentos de gobernanza. Y eso es lo que él no tiene, ni le interesa. [...] El Estado tiene dinero para sobrevivir a sí mismo. Tiene que usar los recursos. [...] La democracia, la estabilidad y la gobernabilidad no tienen precio (Carlos Flores Rico, comunicación personal, 21 de febrero de 2020)”.

Sin embargo, otros entrevistados pertenecientes al mismo partido que el ex-Director general de la Corett, el PRI, como Amado Acosta, consideran que en la actualidad se favorecen más bien otras herramientas de consolidación de legitimidad entre los sectores populares, pues la política del gobierno de AMLO “está más orientada al asistencialismo. [...] Entonces no les va a importar la parte de la regularidad, de la tenencia jurídica de la tierra. Ellos van más por la persona, van más por el beneficio económico” (comunicación personal, 20 de marzo de 2020). Esa consolidación de otras herramientas puede estar relacionada con la escasa capacidad de acción de una Secretaría como la Sedatu, dentro de la cual se encuentra actualmente el Insus. Enrique Cano Bustamante, de Techo, señala que “tal vez [la Sedatu] no tiene la operación, por ejemplo, de la Secretaría de Bienestar. O sea que regalan dinero [...], y eso también es popular. Es súper popular con la gente, incluso más popular que ponerles agua” (comunicación personal, 27 de febrero de 2020).

³⁴ Resulta necesario reconocer que, por el momento, las estrategias de comunicación del gobierno de AMLO parecieran ser suficientes para mantener su legitimidad entre los sectores populares.

Todo indica que, a escala federal, la regularización de asentamientos informales no logra volver a posicionarse en la agenda pública y política, a pesar de que una buena parte de la base electoral del recientemente electo presidente reside en esos espacios. Los entrevistados emiten varias hipótesis detrás de ello: la imposibilidad técnica de volver a instrumentalizar al ahora Insus (lo que podría resolverse, sin embargo, con un financiamiento considerable por parte del Estado en caso de ser necesario) o la existencia de otros mecanismos de legitimidad entre los sectores populares. En cuanto a la existencia de la necesidad de garantizar la paz social, en algunos estados, como el Estado de México, con un gobernador del PRI, pareciera que se asiste a un nuevo impulso a la regularización, cuyo dinamismo, en términos del ritmo de entrega de escrituras, y concepción como mecanismo de cooptación, son similares a lo que sucedió en la década del setenta y del ochenta a escala federal, pues allí “los juicios [...] duran 24 horas, con tal de regularizar muchísimo a través del Instituto Mexiquense de la Vivienda Social. El gobernador sí está teniendo este tipo de políticas súper clientelares, muy poco pensadas” (Enrique Cano Bustamante, comunicación personal, 27 de febrero de 2020). Resulta interesante destacar que esa regularización masiva (alrededor de 10.000 escrituras entregadas durante 2018) en el estado de México se da en el marco de una relación tensa entre con el Movimiento Antorchista³⁵ y el gobernador Alfredo del Mazo, a quien los primeros habían públicamente apoyado durante la campaña electoral en 2017:

“Aquí en el Estado de México, [Antorcha] le hace marchas al gobernador, y le grita y le reclama. Y le sacan publicaciones. Y es priista el gobernador. [...] Antorcha va por sus propios intereses, sin importarle de qué color es el propio gobierno. (Amado Acosta, comunicación personal, 27 de marzo de 2020).”

Si bien las demandas del Movimiento Antorchista no están necesariamente fundamentadas en cuestiones relativas a la realidad que enfrentan los pobladores de asentamientos informales, no queda duda alguna que representan una amenaza para la gobernabilidad del estado y las probabilidades de supervivencia del PRI en el marco del nuevo sistema político federal³⁶. La existencia de una cierta organización social, por lo menos a escala estatal,

³⁵ Los orígenes del Movimiento Antorchista remontan a la década del setenta. Inicialmente articulado alrededor de “Antorcha Campesina”, surge en 1986 “Antorcha Popular” para afianzar su presencia en centros urbanos. Se destaca del movimiento un aparente diálogo efectivo con los gobiernos priistas. En el imaginario colectivo mexicano, particularmente entre aquellos que han criticado el sistema político organizado alrededor de la hegemonía del PRI, se lo suele considerar como un “grupo paramilitar” del partido, utilizado para reprimir la movilización social. Algunos entrevistados en el marco del presente trabajo han coincidido en esa categorización.

³⁶ A principios de 2020, el Movimiento Antorchista anuncia su ruptura con el PRI, así como su voluntad de crear un partido político para “participar en las elecciones a alcaldías, diputaciones locales y postular un perfil a la gubernatura” (Cruz, 2020). Esa transformación del movimiento implica una amenaza no sólo para el actual

implica que sea necesario interrogarse sobre la situación actual en la que se encuentra esa organización a nivel nacional. En particular, ante lo que pareciera ser una recuperación de la regularización como instrumento de gobernabilidad por parte del PRI, cabe identificar el porqué del desinterés por las acciones llevadas a cabo por la Corett, luego transformada en Insus, durante el sexenio de Peña Nieto (2012-2018). En ese sentido, resulta interesante destacar lo que comenta Amado Acosta, quien ha ejercido diferentes funciones en el organismo durante la anterior administración, pues en su opinión “ha faltado mucha presión desde la sociedad. No ha habido la demanda efectiva como debería ser. No hay organización de la sociedad civil para solicitar la regularización” (comunicación personal, 20 de marzo de 2020). Dicho entrevistado, reconoce, sin embargo, que ha habido algunas instrucciones desde la Secretaría de Gobernación para proceder a la regularización de ciertos predios, ante demandas particulares del Movimiento Antorchista:

“Mira, en todo gobierno, quien ve los conflictos primero es la Secretaría de Gobernación. Entonces, normalmente, ellos acudían directamente con Sedatu para tratar de presionar desde arriba. [...] Pero lo más [lejos] que llegaba[n] con nosotros era pedirnos que los atendiéramos y que viéramos la viabilidad de las peticiones que hacían. Nunca fue así una instrucción de ‘lo regularizas porque lo regularizas’. [...] [De todas formas] no era una relación tensa propiamente dicha con ellos. Porque, bueno, te pedían diez y terminabas dándoles uno o dos. No les decías que sí a todas sus peticiones. [...] Era un esquema de llegar a entendidos. Antorcha actúa así. Te presiona, te pide diez para que termines dándole uno o dos (comunicación personal, 20 de marzo de 2020).”

Esas peticiones se enmarcan en una dinámica en la que la amenaza para la estabilidad del sistema político que representa el movimiento Antorchista se puede encauzar a través de la capacidad de acción operativa del organismo, sin necesariamente tener que generar herramientas de intervención de mayor magnitud. De manera general, esa organización social con presencia en algunos asentamientos informales no representa una amenaza suficiente para posicionar con mayor fuerza la cuestión de la regularización en la agenda pública y política. Respecto a la desarticulación general de la organización de los pobladores de esos espacios, Víctor Álvarez propone una hipótesis interesante, que ha sido analizada en el caso de las *favelas* en Río de Janeiro por Perlman (2010) en referencia a la ruptura de los vínculos familiares y solidarios, es decir el impacto del narcotráfico:

governador priista, sino también para el propio partido, en sus pretensiones de rearmado para una eventual competencia en las elecciones federales de 2025: el Estado de México es uno de los pocos bastiones electorales que el PRI ha logrado mantener en las elecciones a gobernador en 2017, y su legitimidad se ha visto negativamente impactada durante las elecciones municipales de 2018.

“Esto de no haber organización, y todo, es parte del narco también. Aquí, el narco, en las colonias populares, está a la orden del día. ¿Por qué? Los chavos no tienen medios de subsistencia. [Son] *Ni-Nis*, ni estudian ni trabajan. [...] Eso también ahuyenta la cuestión social, la organización social. ¿Por qué la ahuyenta? Pues porque da miedo, [...] ‘no me gusta que la gente esté organizada’. ‘¿Por qué?’ ‘Porque van a demandar servicios, van a demandar seguridad, van a organizarse y, entonces, me van a señalar como que es el que anda vendiendo drogas’. Eso también ha jodido mucho al movimiento urbano, al movimiento social. [...] Y además, no te dejan entrar en muchos lados. Porque te confunden. Por ejemplo, estas camisas [del gobierno] no las puedes traer (comunicación personal, 18 de febrero de 2020).”

Además de un eventual impacto en la capacidad por parte de los pobladores de esos espacios de representar una amenaza para la estabilidad del sistema político a través de una mayor organización social, el narcotráfico habría también contribuido a una deslegitimación de los programas de lucha contra la pobreza, pues como considera Enrique Cano Bustamante:

“En México [...] la inseguridad y la violencia le han quitado durante muchísimos años el foco a otros problemas sociales que tenemos. La pobreza, que ataca prácticamente a la mitad de la población, era una cuestión, en percepción, [que] la gente la tiene como en quinto, sexto lugar de problemas que atacan a México (comunicación personal, 27 de febrero de 2020).”

Las diferentes reconfiguraciones del sistema político mexicano que hemos analizado en este apartado han ido impactando, durante los últimos veinte años, en la manera de concebir la regularización de asentamientos informales que ha dejado de constituir una herramienta para asegurar niveles de gobernabilidad, por lo menos a escala federal. Se reconoce particularmente el impacto en dos variables. Por un lado, no ha existido una amenaza real a la estabilidad del sistema político mexicano, en sus diferentes etapas, por parte de aquellos que han poblado irregularmente ese tipo de espacios³⁷. Por otro lado, ha habido una deslegitimación generalizada de la acción estatal hacia los sectores populares. Como resultado de todo esto, la cuestión de los asentamientos informales sufre hoy de una clara regresión en la agenda pública y política. Así lo demuestra, en primer lugar, el hecho que el Inegi no haya hecho un relevamiento nacional capaz de otorgar información para determinar la magnitud del fenómeno de la informalidad urbana y la situación actual en esos espacios del país. La inexistencia de esa información resulta particularmente limitante para Techo:

³⁷ Se permite una concesión lingüística ya que, como se precisó en el primer capítulo, la irregularidad en el caso de los asentamientos informales ubicados en tierras ejidales y comunales se genera, ante todo, por aquel que fracciona lotes (ver p. 17).

“Yo creo que no estamos dimensionando adecuadamente el problema. El ejemplo más claro de todos es el Programa Nacional de Vivienda, [que] dice [que] se estiman 7,5 millones de lotes irregulares. Eres el gobierno, eres el gobierno. No puedes decir [que] ‘se estiman’. Tienes que tener el número real, y que te digan, tal cual, este es el número de asentamientos, este es el número de predios, este es el número de familias, este es el número de personas y así es cómo están viviendo. Si no hay un diagnóstico adecuado, es muy difícil que podamos accionar esas cartas a Santa Claus [en referencia al Programa Nacional de Vivienda, que el entrevistado considera que “está hecho perfecto”]. ¿Dónde vas a poner esa cartita a Santa Claus? ¿Cómo la vas a transformar en realidad si ni siquiera conoces tu territorio? (Enrique Cano Bustamante, comunicación personal, 27 de febrero de 2020).”

Ante esa situación, una de las acciones de esa organización de la sociedad civil es la de intimar al Inegi “para que cuente a esas personas. Sí o sí, que cuente y caracterice los asentamientos, a quiénes viven ahí, cómo viven ahí” (Enrique Cano Bustamante, comunicación personal, 27 de febrero de 2020). Sin embargo, más que la necesidad de presionar desde una ONG por la realización de un censo específico de asentamientos informales, algo que sigue constituyendo, en general, una novedad para la región, resulta más preocupante la eventual materialización del fantasma de la erradicación. En caso de que eso suceda, se estaría frente a un caso único de regresión en términos de la evolución de política pública destinada a asentamientos informales en América Latina:

“[La Jefa de Gobierno] es una ecologista. Aquí [en la Ciudad de México], sí hay un censo de asentamientos, una caracterización de asentamientos. Pero sólo en los que están en áreas naturales protegidas. [...] Hubo muchos desalojos en áreas naturales. [...] Para ella está por encima el derecho al medioambiente de toda la ciudad, que el derecho a la vivienda de unas cuantas familias. [...] Nos tiene bloqueados. Parte de su equipo, de repente, [tienen] un trato cordial. Con la Secretaría de Medio Ambiente hemos tenido un poco de conversación. [...] Estamos preparando[nos] como Techo, porque se viene una ola de desalojos muy grande en la Ciudad de México, [...] ahora que lograron quitar el artículo 60 de la Constitución, de la Ley de Derechos Humanos de la Ciudad de México [que estipulaba] básicamente que no se podía desalojar. (Enrique Cano Bustamante, comunicación personal, 27 de febrero de 2020).”

Si se analiza esa posibilidad desde la perspectiva del marco teórico del presente apartado, se podría considerar que, en la actualidad, resulta más redituable en la Ciudad de México adoptar la defensa de derechos ambientales respecto a la cuestión de asentamientos

informales³⁸. Por un lado, el ambientalismo y la ecología constituyen elementos característicos del discurso de la actual Jefa de Gobierno, que cuenta con una fuerte legitimidad entre los sectores medios. Por otro lado, no existe ninguna organización social en esos espacios que permitiría contrabalancear esos niveles de legitimidad de la cuestión ambiental al impactar en la estabilidad del sistema político. Sin embargo, desde Techo se considera que, si bien podría sentar un precedente con impacto a escala nacional³⁹, eventuales desalojos podrían consolidar la organización social de los pobladores:

“Lo que hace falta es que haya un aspecto que nos una, y ahora que empiecen los desalojos forzosos y violentos, ahí van a encontrar lo que nos una a las organizaciones que tenemos que ver con temas de suelo. [...] El daño colateral va a ser muy grande, [al igual que] el número de familias que van a desalojar, [o] el número de personas golpeadas que van a dejar las policías (Enrique Cano Bustamante, comunicación personal, 27 de febrero de 2020).”

Ante la persistencia de la desarticulación de la organización social, pareciera que la política pública destinada a asentamientos informales se elabora desde una concepción mucho más tecnócrata que implica, en primer lugar, la reivindicación del crecimiento urbano ordenado por sobre la regularización⁴⁰. Por otro lado, la voluntad de generar una coordinación de las diferentes acciones estatales en esos espacios, es decir la de regularización, vivienda y mejoramiento urbano, tal como se alienta desde las instituciones supranacionales, no se traduce en una re-conceptualización institucional que facilitaría esa iniciativa, pues como señala Larissa Ibarra:

“A la hora de la práctica, nos encontramos con algunas particularidades, porque de repente hay asentamientos que ya están regularizados. No por nosotros, sino por el gobierno del Estado, el municipio o por el propio RAN. Entonces se empieza a desarticular el programa en general, pero no dejan de aplicarse las vertientes. La vertiente que menos ha sido

³⁸ Una serie de trabajos se ha interesado por la cuestión específica de asentamientos informales consolidados sobre Suelo de Conservación en la Ciudad de México (Connolly y Wigle: 2017; Mollá Ruiz-Gómez, 2006; Scheingart y Salazar, 2003; Wigle, 2014). El objetivo del presente trabajo no es interrogar en detalle ese tema en particular. El autor lo considera un elemento interesante que permite reflexionar sobre la evolución del posicionamiento de la regularización en la agenda pública, en el marco del modelo teórico que el presente trabajo busca proponer.

³⁹ Desde la perspectiva del presente trabajo, resulta, sin embargo, extremadamente poco probable que eso pueda suceder. Por un lado, no existe tal legitimidad de la cuestión ambiental a escala nacional, por lo menos en comparación a cuestiones relativas a la pobreza. Por el otro, asumir un discurso anti-popular en cuanto a esos espacios amenazaría la estabilidad del sistema político.

⁴⁰ Existe un consenso en la literatura alrededor de las limitaciones de la regularización como mecanismo para resolver la persistencia del acceso informal al suelo de los sectores populares (Calderón, 2006, 2010; Fernandes, 2008).

aprovechada es la de regularización (Larissa Ibarra, comunicación personal, 18 de febrero de 2020).”

Al no responder necesariamente a demandas particulares de una organización social con capacidad de representar una amenaza a la estabilidad del sistema político, la Sedatu posee escasos incentivos para que se materialicen acciones a través de una *verdadera* coordinación. Además, el universo de acción del Programa de Mejoramiento Urbano, lanzado a inicios de 2020, que cuenta con un financiamiento considerable, es muy reducido. Por ende, esa supuesta acción coordinada puede darse únicamente en algunos asentamientos informales de diez ciudades fronterizas y cinco turísticas⁴¹, aquellas que el gobierno de AMLO considera prioritarias, demostrando así que la intervención se fundamenta ante todo en cuestiones relativas a la inseguridad y a la competitividad, antes que en demandas particulares articuladas alrededor de la organización social de los sectores populares, como dispositivo de gobernabilidad.

La regularización como dispositivo de gobernabilidad durante el gobierno de Macri

En este apartado se analiza la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales a escala nacional como dispositivo de gobernabilidad durante el gobierno de Mauricio Macri. Se reconoce, ante la escasa literatura que aborda el tema desde esta perspectiva, el carácter exploratorio del estudio de las diferentes dinámicas entre actores sociales y gubernamentales detrás de la sanción de la ley federal que obliga a los diferentes niveles del Estado no sólo a proceder a la regularización dominial de los espacios de hábitat popular consolidados tanto en tierras fiscales como privadas, sino también a materializar su integración socio-urbana. A diferencia de México, donde, como hemos visto, una serie de académicos ha analizado las funciones de organismos como la Corett tomando en cuenta las configuraciones del sistema político, en Argentina han sido escasos los intentos por comprender, de manera sistemática, la evolución de la política pública destinada a los asentamientos informales en función de variables como la legitimidad y la estabilidad de los diferentes gobiernos nacionales.

Algunos trabajos recientes, como por ejemplo el de Fainstein y Palombi (2019), analizan la evolución de las intervenciones estatales en la CABA durante los ocho años en los cuales Mauricio Macri se desempeña como jefe de gobierno, en función de ciertos desafíos de

⁴¹ Acapulco de Juárez Tijuana, Acuña, Bahía de Banderas, Ciudad Juárez, Los Cabos, Matamoros, Mexicali, Nuevo Laredo, Piedras Negras, San Luis Río Colorado, Solidaridad y Reynosa.

governabilidad que se presentan a partir de una serie de fallos de la Justicia porteña e invasiones de tierra. En ese sentido, en el marco del presente trabajo se analizan las dinámicas que se dan entre diferentes actores a escala de la ciudad, particularmente porque una gran parte de quienes cumplieron una función en dependencias gubernamentales locales formaron luego parte del gobierno nacional.

Como veremos, no ha existido, sin embargo, una continuidad de la concepción de la intervención en asentamientos informales como dispositivo de gobernabilidad durante los gobiernos de Mauricio Macri en la CABA y a nivel federal. La sanción de la ley de integración socio-urbana en 2018 poco tiene que ver con las diferentes dinámicas que se dan anteriormente en la CABA, y se enmarca más bien en la consolidación del perfil político de organizaciones sociales con una presencia en esos espacios. Por esa razón, surge la necesidad de analizar los orígenes de estas últimas y el papel que desempeñan durante los diferentes gobiernos democráticos que se suceden desde la década del ochenta. Tal iniciativa resulta indispensable para contribuir a otorgar algunos elementos de contextualización de programas como el Arraigo o el Promeba, especialmente respecto a ciertas variables del sistema político, pero también para comprender el porqué del reconocimiento tardío de la indispensabilidad de la regularización a escala nacional y de la construcción de un discurso a favor de la integración socio-urbana por sobre la regularización dominial.

De la organización popular en los barrios a la consolidación del sector piquetero (1983-2015)

El regreso de la democracia en la Argentina, luego de la última dictadura militar, se traduce en el (re)surgimiento de la organización social implantada territorialmente en las villas y asentamientos. Merklen (1997) describe en particular aquella que se genera en el último de esos espacios, es decir las urbanizaciones informales que se han consolidado a través de la ocupación de tierras, que se caracteriza por la adopción de modelos organizativos similares a los que se podían encontrar en las fábricas, es decir compuestos por comisiones directivas, por comisiones especiales y por un cuerpo de delegados, así como por un discurso que defiende la autonomía en relación a la competencia política y partidaria. Los primeros años de esas organizaciones barriales están marcados por la voluntad de generar un impacto en la opinión pública respecto a la legitimidad de sus demandas, es decir aquellas que reivindican el derecho a una vivienda digna que el Estado, se supone, debe garantizar (p. 3-6). Cravino (1998) describe una organización similar en el caso de las villas de la CABA, cuyos líderes suelen ser obreros migrantes con una experiencia gremial y política (p. 6). El

Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de Capital Federal (MVBC), que agrupa a diferentes organizaciones y surge en 1987, se postula además como “pluralista no partidaria” y señala como principal objetivo buscar “una base amplia de consenso” (p. 7). En una primera etapa, la organización social de los pobladores de asentamientos informales en Argentina se consolida sin representar una amenaza a la estabilidad del incipiente sistema político democrático. Sus límites con este último están claramente definidos.

Con la llegada del PJ al gobierno de la Provincia de Buenos Aires en 1987, empiezan a entretorse nuevas relaciones entre las organizaciones barriales y el sistema político, particularmente a través de la inclusión de diferentes líderes a este último (Merklen, 1997: 7). Esto genera, tal como sucede también en las villas de la Capital Federal (Cravino, 1998: 8), una ruptura de la unidad en los asentamientos informales (Merklen, 1997: 9) que contribuye a que las organizaciones tengan escasa capacidad de avanzar hacia la generalización de sus diferentes demandas y de representar una *verdadera* amenaza a la estabilidad del sistema político.

En ese contexto, “la creación del Programa Arraigo en 1991 *a escala nacional* puede leerse tanto como respuesta a las recomendaciones de organismos internacionales, como desde el aprovechamiento de una circunstancia concreta por parte de actores políticos que lograron colar en la gestión pública una reivindicación de las organizaciones sociales en el derrotero general de la política hacia un sentido opuesto” (Relli, 2018: 88, cursivas propias). Su concepción como instrumento de gobernabilidad no queda entonces del todo claro. Así lo indican no sólo los “muy magros [...] resultados en cuanto a titulación en el Área Metropolitana de Buenos Aires y nullos en cuanto a las villas de la Ciudad de Buenos Aires” (Cravino, 2009a: 61), sino también, como lo deja entrever Angélica Eraso, Directora del Área de Fortalecimiento de políticas sociales del Programa Arraigo desde 1991, la existencia de otras herramientas, de corte asistencialista, para asegurar la gobernabilidad en el marco de la implementación de las controvertidas reformas de corte neoliberal:

“[El Menemismo nos hizo un lugar] porque en realidad no les importaba. Tenían una película en otro lado. No querían construir poder. Estaban construyendo poder desde otro lugar, solamente económico. Entonces, eso además tuvo una fase de superávit o de excedente económico. Un excedente fresco que, por supuesto, era pan para hoy y hambre para mañana.” (*Ibid*: 89)

El deterioro general de las condiciones socio-económicas, que tiene un impacto considerable entre los sectores más desprotegidos, como consecuencia de la aplicación de las medidas desreguladoras y privatizadoras del menemismo, se traduce en una evolución considerable de la organización social de los sectores populares, en general, y aquella territorialmente asentada en asentamientos informales, en particular, a finales de la década del noventa. Esa organización social comienza a representar una amenaza para la estabilidad del sistema político. En un país en el que históricamente las conquistas sociales estaban garantizadas por el sindicalismo, la profundización de la desregulación y la apertura económica, inicialmente promovidas durante la última dictadura militar, generan un contexto propicio para la consolidación del papel de las organizaciones barriales como intermediarias entre el Estado y los pobladores de esos espacios. Esa consolidación se profundiza con el surgimiento de la acción piquetera en la Argentina, cuyos orígenes remontan al corte de ruta en Cultral Có, una pequeña ciudad de la provincia de Neuquén, en 1996, ante el cierre de una explotación petrolera. Esa acción piquetera, que es adoptada durante todo el mes de noviembre de 2000 en el municipio de La Matanza⁴² por diferentes organizaciones barriales agrupadas bajo la órbita de la la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la Federación Tierra y Vivienda (FTV), federaciones creadas en 1994 y 1999 respectivamente, permite la obtención de recursos desde el Estado: en particular, se destaca el otorgamiento de la gestión de 10% de los Planes Trabajar -luego conocidos bajo el nombre de Jefes y Jefas de Hogar una vez que fueron universalizados-, subsidios que se entregaban a cambio de un trabajo de utilidad pública (Merklen, 2006: 181-183).

En la “Mesa de Diálogo Social” que tiene lugar en 2002, con la participación de la Iglesia Católica, ONGs, sindicatos y organizaciones piqueteras, no sólo se discute la respuesta al problema de la desocupación materializado en los Planes Jefes y Jefas de Hogar, sino que comienza también a tomar forma el Programa de Emergencia Habitacional (PEH) -más conocido como Techo y Trabajo- y la negociación de la aplicación del Promeba, ejecutado desde 1999, en los municipios del conurbano bonaerense (Ferraudi Curto, 2011: 126), inicialmente excluidos de su universo de acción como consecuencia de las falacias ecológicas sobre las cuales se lo había construido. La crisis del 2001, tal como lo relata Federico Ugo, referente del Movimiento Evita y actual Subsecretario de Economía Popular de la Provincia

⁴² El municipio de La Matanza es no sólo el más poblado, sino aquel que concentra las mayores dificultades socio-económicas, de la Provincia de Buenos Aires. Como señala Merklen (2006), sobre un total de 1,2 millones de habitantes, dos tercios se ven impactados por el cierre de la gran mayoría de fábricas de la industria automotriz durante la década del noventa (p. 182).

de Buenos Aires, no sólo implica la consolidación de nuevas herramientas reivindicativas entre las organizaciones barriales, como la acción piquetera, que permiten, por ejemplo, que el universo de acción del Promeba se amplíe, sino que se traduce también en la construcción de una organización social más articulada y coordinada, pero esencialmente alrededor de la cuestión de la desocupación:

“Yo arranco a militar antes del Evita, en un barrio, Las Tunas, Tigre. Te estoy hablando del año 99. Pleno menemismo. Ya arrancando De La Rúa, un quilombo social por todos lados. Nuestra pelea era muy piquetera, digamos, de reclamo social. Pero, al mismo tiempo, una experiencia muy chiquita de un grupo... Yo soy politólogo, había estudiantes de todas las edades que empezaron a militar en el barrio. Y así estuvimos hasta el 2001, [en] este barrio que te digo, haciendo apoyo escolar, organizándonos con los vecinos, reclamamos por este tema del laburo, etc. Pero era una militancia muy territorial, pero además chiquita, de fines de semana en ese barrio, porque en la semana estudiaba, laboraba. Y cuando fue lo del 2001, se generó toda una discusión en nuestro grupo. Ponele que éramos 30 pibes, algunos empezamos a plantear que, si uno quería realmente modificar alguna cuestión de la realidad, no lo íbamos a hacer yendo solamente los fines de semana a un barrio. Por un lado, hablábamos de cambios revolucionarios, pero por otro lado nuestra militancia era muy chiquita al lado de nuestra ilusión. Y, además, era muy cerrada, porque era nosotros contra el mundo. Uno también va cayendo en que esas cosas, si no construís con más, por lo menos nosotros planteamos ‘si no construimos algo más grande, si no construimos un proyecto político, si no nos juntamos con otros sectores, si no vamos a otros barrios, va a ser muy difícil’. [...] Cuestión que el 2001 fue un quiebre. Un grupo dijo ‘nos quedamos haciendo zapatismo en Las Tunas’, y otro grupo dijo ‘nosotros nos vamos, vamos a empezar a abrirnos a otros barrios, juntarnos con otro sector que milita, a discutir un proyecto político, a definir una identidad’. También era eso. Nos definíamos más del peronismo, al mismo tiempo que le criticábamos. Teníamos el menemismo como gobierno. Pero reivindicábamos valores del peronismo, o parte de su doctrina y de su lucha. Y así arrancamos. En el 2001 hicimos eso, cuando hicimos eso empezamos a crecer de una manera impresionante. Todo el 2001, 2002, 2003 crecimos. Todavía no éramos movimiento Evita. Armamos un espacio que era el MP 20, el Movimiento Patriótico 20 de diciembre se llamaba, que reivindicaba a la fecha del 19 y 20 de diciembre. Después eso nos llevó a seguir discutiendo, y en simultáneo se estaba armando el Movimiento Evita, que en ese momento era el ‘Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita’. Y así arrancamos (Federico Ugo, comunicación personal, 04 de marzo de 2020).”

En el marco de la crisis del 2001, las reivindicaciones de desocupados adquieren una visibilidad mayor en comparación al trabajo de las diferentes organizaciones en los barrios populares, articulado alrededor de la gestión de espacios comunitarios (Bruno *et al.*, 2017:

98-99). La cuestión de la titulación promovida inicialmente por organizaciones barriales comienza a perder importancia frente a la consolidación de una organización social articulada alrededor del desempleo, cuya presencia en los barrios crece considerablemente. Con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno en 2003, se crea el Programa de Emergencia Habitacional y se estipula que las obras de construcción de viviendas sean realizadas por las cooperativas de trabajo de las organizaciones sociales descriptas precedentemente y, también, por medio de municipios. La generación de trabajo a través de las cooperativas de esas organizaciones se tiene que enmarcar en la voluntad de distanciarse de lo que en ese momento se consideraba la *vieja política* del peronismo menemista, estructurada alrededor del asistencialismo, expresión de la evolución de la concepción de la política social en el marco de la reestructuración neoliberal del proceso de acumulación capitalista. Ese cambio en la manera que el sistema político se relaciona con las organizaciones sociales lo describe Federico Ugo:

“Cuando Néstor asume, convoca a los movimientos. [...] Muchos, primero, pensábamos que era más de lo mismo, Néstor Kirchner era el fin del balde, un político más que la venía a cagar. Y nada, el tipo demostró otra cosa con sus acciones y además convocó a los movimientos a eso, a plantearle una discusión. Los empezó además a integrar a un proyecto (comunicación personal, 04 de marzo de 2020)”

Finalmente, una gran parte de la política habitacional durante los primeros años del kirchnerismo se estructura alrededor del Programa Federal de Construcción de Viviendas, del cual forma parte el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, cuyas obras quedan mayoritariamente a cargo de empresas constructoras privadas. Si bien la mayoría de organizaciones sociales de desocupados no expresan un interés por mantenerlo, ante la creación de otros programas en cuyas gestiones son incluidos, Techo y Trabajo se traduce en una creciente estructuración de algunas organizaciones, particularmente el Movimiento Evita⁴³, a través de las cooperativas de trabajo. Esa particularidad que se consolida aún más a partir de 2009, con el Programa Argentina Trabaja, que estipula la realización de obras públicas, especialmente a través del mejoramiento de infraestructura en los barrios populares (Larsen y Hindi, 2013: 5), resulta esencial. La Confederación de

⁴³ Como señala Longa (2015), y como hemos visto en el presente apartado, “los orígenes del Movimiento Evita se remontan a las luchas contra la implementación del modelo neoliberal en Argentina durante la década de 1990” (p. 6). Forma parte del universo de organizaciones sociales kirchneristas, a pesar de haber mantenido una mirada crítica con ciertas acciones de los gobiernos de los cuales formaron parte.

Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)⁴⁴, que desempeña un papel primordial durante el gobierno de Mauricio Macri, como veremos luego, surge en 2011 como una “apuesta política de dirigentes y militantes del Movimiento Evita” (*Ibid.*: 11). Se reconoce, en el proceso de consolidación de las reivindicaciones en torno a la economía popular⁴⁵, una desarticulación inicial con las demandas relativas a las condiciones físicas de los asentamientos informales. La reflexión que articula ambas, como lo reconoce Federico Ugo, referente del Movimiento Evita, se da posteriormente:

“Nosotros arrancamos por la economía popular porque siempre laburamos en el sector desocupados. Ahora, después, lo que sucede es que [...] las familias que sufren la falta de trabajo, o que están en la economía popular, generalmente son las que viven en esos barrios [...] donde no hay infraestructura adecuada. Ahí se fueron juntando las consignas, porque es el mismo sujeto castigado. Es el mismo sujeto que necesita las reivindicaciones. Un poco a partir de ahí fue que nos metimos con la discusión [...] de lograr que las obras se hagan en los barrios (Federico Ugo, comunicación personal, 04 de marzo de 2020).”

El análisis del papel que han desempeñado las organizaciones sociales con presencia en asentamientos informales, desde el regreso de la democracia en la Argentina, demuestra que su capacidad de acción, si bien se ha traducido inicialmente en la profundización de ciertas acciones de regularización, no ha implicado la construcción de un discurso reivindicativo de la necesidad de generar una política pública unívoca a nivel nacional respecto a la cuestión de esos espacios. La crisis del 2001 genera las condiciones para que la organización social de los sectores populares, articulada originalmente alrededor de organizaciones barriales, se estructure con un énfasis particular en la cuestión de la desocupación. Resulta esclarecedor analizar el proceso de elaboración de una ley federal de integración socio-urbana durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), casi dos décadas más tarde, teniendo en cuenta ese elemento distintivo que estructura la acción reivindicativa de las organizaciones que logran representar una amenaza considerable a la estabilidad del sistema político a partir de 2015.

Como veremos más adelante, las organizaciones sociales articuladas alrededor del concepto de la “economía popular” expresan una nueva manera de concebir su articulación al sistema político durante el gobierno de Mauricio Macri, lo que contribuye a que se generen

⁴⁴ La CTEP surge en agosto de 2011 a partir de la confluencia de cooperativas del Movimiento Evita con el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), la cooperativa textil La Alameda y el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores. Se refuerza posteriormente con la incorporación de otros movimientos, como por ejemplo el Movimiento Popular la Dignidad.

⁴⁵ El concepto de “economía popular” reivindica una serie de particularidades que deben diferenciarse de las construcciones teóricas que organismos multilaterales de crédito promueven bajo los términos de “economía social” o “economía social y solidaria” (ver Larsen y Hindi, 2017; Bruno et al., 2017)

las condiciones necesarias para sancionar la ley federal de integración socio-urbana. Sin embargo, tales condiciones no pueden ser estudiadas sin antes comprender la manera en la que lee la política, especialmente aquella dirigida a los sectores populares, un partido político como Propuesta Republicana (Pro)⁴⁶, que, nacido en 2002, constituye una novedad para el sistema político argentino en recomposición y caracterizado hasta ese entonces por el bipartidismo PJ/Unión Cívica Radical (UCR). Tal iniciativa puede realizarse a través del estudio de la evolución de las intervenciones estatales en villas y asentamientos de la CABA durante la jefatura de gobierno de Mauricio Macri (2007-2015).

Una introducción a la política destinada a los sectores populares de Pro: las intervenciones en villas y asentamientos de la CABA (2007-2015)

En 2007, durante la campaña electoral al término de la cual resulta electo Jefe de Gobierno de la CABA por primera vez, Mauricio Macri promete erradicar la villa más emblemática de la ciudad, la Villa 31, aquella que se encuentra a proximidad del casco histórico y del centro de negocios de la ciudad. Ese tipo de iniciativas y discursos contribuyen a generar un cierto consenso, desde las ciencias sociales, que define a Pro como un partido de derecha. Sin embargo, como consideran Cravino y Palombi (2019), “este adjetivo no expresa a cabalidad lo que sucede en sus intervenciones urbanas, ya que su impronta pragmática, de constantes iniciativas y prácticas diferenciales, obliga a hacer un análisis más atento a sus matices y cambio a lo largo de sus dos gestiones” (p. 42). Así como el partido evoluciona de un perfil gerencial, caracterizado por la reivindicación de la eficiencia administrativa, a un perfil mucho más político, ante el incremento de las limitaciones en su capacidad de gestión, gracias al “reclutamiento de dirigentes con experiencia política provenientes del Radicalismo, del PJ o, en su defecto, de ONG” (*Ibid*: 44), existe también un proceso de aprendizaje respecto al abordaje de las problemáticas de las villas (Fainstein y Palombi, 2019). Ese proceso responde, ante todo, a la necesidad de garantizar gobernabilidad en esos espacios “luego de momentos de alta conflictividad” (p 239), como fue la toma del Parque Indoamericano, en el sur de la ciudad, en 2010, a partir del cual se consolidaron algunas intervenciones de ‘maquillaje urbano’ (p 235).

⁴⁶ La principal particularidad de este partido es que combina nuevos y viejos cuadros. Por un lado, aquellos en proveniencia del mundo empresario y de las ONG articulan la mayor parte del discurso del partido, que reivindica una supuesta renovación de la política. Por otro lado, aquellos en proveniencia de las filas del PJ y de la UCR asegura la competitividad electoral (Vommaro y Armesto, 2015).

En un contexto caracterizado por la fragmentación de la organización social de los pobladores de asentamientos informales en la CABA y la falta de coordinación de demandas de los diferentes barrios, las principales herramientas para que sus pobladores pudieran resolver algunos conflictos con el GCBA se generan, por lo menos hasta 2013, a través de la Justicia (Delamata, 2016). El nuevo activismo judicial en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) contribuye a que se materialicen ciertas obras de infraestructura y ciertos equipamientos urbanos como parte de la ‘acupuntura urbana’ promovida a partir de 2013, pero las distintas intervenciones no se plantean de manera integral para mejorar las condiciones de vida de los pobladores de VyA (p. 580). La fragmentación de esas acciones en diferentes organismos estatales con competencias en esos espacios, es decir la Sechi, la UGIS y el IVC (Birkman, 2016) responden a la necesidad de demostrar que se estaba actuando conforme a las diferentes disposiciones de la Justicia porteña, tal como lo subraya Bárbara Bonelli, actual Defensora Adjunta del Pueblo de la CABA:

“Con el inicio del gobierno de Macri [...] tenés, por un lado, como una diversificación de todos los organismos que trabajan en la problemática de vivienda -lo cual supone un caos. Y medio [que] se tiran la pelota entre ellos para ver quién efectivamente se ocupa de la problemática. Y no hay procesos de integración social efectivos, sino [que] hay más bien intervención sobre la emergencia, y de mejoras parciales para que siga la gente viviendo en malas condiciones. Y se empieza a dar, porque esto, [como] te decía antes, la normativa iba otorgando muchos derechos, mecanismo de judicialización de la política, muchas intervenciones de Organismos de Defensa y Organizaciones de la Sociedad Civil que exigían el cumplimiento de determinados derechos. Entonces, en ese contexto el Ejecutivo debería proveer de políticas, pero no era una política de iniciativa del Poder Ejecutivo (comunicación personal, 19 de marzo de 2020).”

La evolución de las intervenciones que se dan durante las jefaturas de gobierno de Mauricio Macri en las villas está enmarcada por la necesidad de “garantizar gobernabilidad en esos territorios luego de momentos de alta conflictividad, aplicándose un criterio casi empresarial que tiene en cuenta la relación entre costo, eficiencia y resolución de problemas, es decir, pocos recursos para generar una red de gobernabilidad” (Fainstein y Palombi, 2019: 239). Sin embargo, la inexistente concepción de una intervención integral centralizada expresa la escasa capacidad organizativa para generar las condiciones necesarias para que el gobierno responda con la elaboración de políticas públicas de esa índole: como señala Benítez (2019), “a pesar de la organización de espacios de encuentro e intercambio entre las

organizaciones [...], a pesar de existir familiaridad y conocimiento mutuo entre referentes y de las acciones de contención que emprenden, [...] no han podido construir diagnósticos, pronósticos y lenguajes motivacionales comunes con los que articular acciones y demandas unificadas hacia el GCBA”.

La convergencia de múltiples actores durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

La victoria de Mauricio Macri en las elecciones federales de 2015 se traduce en una reconfiguración del sistema político argentino. Aunque difícilmente se podría explicar la llegada a la presidencia de un partido ajeno a la tradición bipartidista⁴⁷ únicamente por el voto de los sectores medios consolidados, la sanción de una ley federal de integración socio-urbana durante su gobierno resulta sorprendente por la escasa legitimidad de las políticas públicas destinadas a los sectores populares que esa victoria expresaba desde la sociedad argentina. Hemos visto en el anterior apartado que Pro ha demostrado una cierta capacidad de lectura política al responder a ciertos desafíos en términos de gobernabilidad con la elaboración de políticas públicas de intervención en asentamientos informales. Sin embargo, durante su administración nacional, en coalición con la UCR y la Coalición Cívica, denominada Cambiemos, esos desafíos de gobernabilidad tienen mucho más que ver con el incremento en la capacidad de representar una amenaza a la estabilidad del sistema político de actores sociales cuyos orígenes hemos estudiado anteriormente. Esa consolidación no sólo es el resultado de la evolución de su capacidad organizativa y reivindicativa, sino también de su convergencia con otro tipo de actores de la sociedad civil, como algunas ONG. Resulta entonces imprescindible analizar con mayor profundidad esos diferentes actores y sus relaciones con los miembros del gobierno de Cambiemos, para así poder comprender lo que Martín Motta, asesor presidencial en el IVC de la CABA, describe como:

“Un alineamiento muy fuerte de intereses, que es raro que vengan en el Pro, un partido neoliberal que uno se imagina que va a ir por cierto lado. De repente [...] a nivel nacional sanciona la ley que ninguno de los otros gobiernos progresistas pudo llegar. Me parece que ahí hay un escuchar a las organizaciones, quizás también por falta de organización interna del mismo partido, que no tenía tanta relación con las organizaciones. Las organizaciones tomaron otro rol –que habría que escarbar un poco- y tratar de entenderlo. Pero me parece

⁴⁷ Resulta importante destacar, sin embargo, que dentro de la coalición que gana las elecciones federales de 2015, liderada por Pro, se encuentra la UCR, adversario histórico del PJ en el sistema político argentino. Si bien es de público conocimiento los reproches que desde ese partido se le han hecho a Pro respecto al escaso lugar que le otorgaron durante la administración de Mauricio Macri, su presencia en la coalición debe ser tenida en cuenta en el análisis del presente trabajo.

que sí, hubo al momento dos o tres grandes actores fuertes y han crecido mucho (comunicación personal, 04 de febrero de 2020).”

En primer lugar, tal como se ha considerado desde la perspectiva teórica adoptada en el presente trabajo, resulta innegable la importancia de la organización social en el proceso de elaboración de políticas públicas destinadas a los asentamientos informales. En particular, se considera que esta debe representar una amenaza para la estabilidad del sistema político, por lo menos para que la cuestión de la regularización tenga una posibilidad de posicionarse en la agenda política. Así lo reconoce Juan Grabois, referente del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE)⁴⁸, que ha desempeñado un papel primordial, como veremos, en todo el proceso relativo a la sanción de la ley federal de integración socio-urbana:

“Es necesaria la construcción de lo que el Movimiento denomina poder popular, es decir la capacidad de los excluidos para obtener determinadas ‘concesiones’ de los sectores del poder económico para determinar sus vidas. Estas ‘concesiones’ se obtienen a través de la movilización social, pacífica y organizada, pero masiva, desafiante y molesta. Sin capacidad para poner en jaque el statu quo no se produce la redistribución” (Grabois, 2018: 175)

Esa "capacidad de los excluidos para obtener determinadas concesiones", que surge, como hemos visto, con mayor fuerza a partir de la crisis de fines de los noventa y que termina por articularse esencialmente alrededor de la cuestión de la desocupación luego de la crisis del 2001, resulta especialmente desafiante y molesta durante el gobierno de Cambiemos, que se transforma prácticamente en el único “enemigo” declarado en las acciones de la CTEP en 2017 (Muñoz y Villar, 2017: 20). A la acción reivindicativa de las organizaciones agrupadas bajo su órbita, se le suma la consolidación de su perfil político, caracterizado por una capacidad de proponer políticas públicas. Los mecanismos de cooptación, fundamentados particularmente alrededor del asistencialismo, con los que se solía desarticular tradicionalmente desde el peronismo la organización social, dejan de constituir dispositivos de gobernabilidad suficientes para encauzarla, tal como lo deja entrever Guillermina Storch, referente del MTE:

⁴⁸ El MTE surge luego de la crisis de 2001 como organización social independiente de los partidos, que agrupa a una buena cantidad de cartoneros -es decir todos y todas aquellos/as que comenzaron a recolectar entre los residuos urbanos productos derivados del papel para venderlos a empresas de reciclaje y asegurarse un ingreso. Trabaja en la CABA y algunos municipios conurbados de la Provincia de Buenos Aires, como Lanús y Lomas de Zamora. En 2011, como hemos visto, se agrupa con el Movimiento Evita y otras organizaciones bajo la CTEP.

“Me parece que más del momento político, creo que tuvo que ver con tener que dar respuesta a un sector organizado que [...] no [se] podía negar. [...] No podían hacer oídos sordos a un sector social organizado. [...] También tiene que ver con una madurez en este sector, de poder ir con respuestas y no a prender fuego en la ruta y decir ‘bueno ¿para qué?’ Claramente el momento en que se cerró el acuerdo era un montón de propuestas rezarpadas, y después fue plan social, palo, propuestas productivas, cooperativas, generar producción. [...] Si vos construís una política de planes sociales que sea para que sea un complemento, que la gente esté trabajando, no que la gente se quede en la casa viendo televisión y generas como una especie de dependencia de Estado. [...] También que el Estado conozca, generes política de verdad, recursos, política de verdad, tener gestión (comunicación personal, 11 de marzo de 2020).”

Esa “madurez” de ese sector de la organización social es el resultado de varios años de reflexión por parte de organizaciones como el MTE y el Movimiento Evita. Como resultado de esa reflexión, se dan ciertas innovaciones organizacionales, como la “formación política de los trabajadores de la economía popular” (Bruno *et al.*, 2017: 105). Así lo reconoce Martín Navarro, responsable de la mesa de Economía y referente de este último:

“Nosotros, ya en el 2010, empezamos a ver que lo reivindicativo tenía que pasar también por empezar a mostrar que ambas partes de la solución... O que esa economía [popular] era parte de la solución, y que tenía cuadros y dirigentes que tenían capacidades para poder desarrollar políticas públicas. Se armó la mesa de economía, después se armó la mesa de profesionales, después se armó un instituto de políticas que se llamó la Usina del Pensamiento (comunicación personal, 19 de marzo de 2020).”

Esa evolución tiene que enmarcarse además en el proceso de consolidación de un sindicato de trabajadores de la economía popular, la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP). Así lo reconocen Federico Ugo y Rafael Klejzer, referentes del Movimiento Evita y del Movimiento Popular La Dignidad⁴⁹, organizaciones de la CTEP caracterizadas por un perfil reivindicativo y organizacional originalmente diferente:

“La idea de la CTEP se discutió en un congreso nacional en Termas de Rio Hondo en Santiago del Estero en el 2008, me parece. Se empezó a discutir ahí, ‘che, está sucediendo esto, está padeciendo este sujeto, tendríamos que empezar a construir el sector’. Hoy es una fuerza importante. Cuando vos hablás de la CTEP, de la UTEP, es una fuerza más instalada. La economía popular es una agenda pública. Ahora, pasaron 12 años de

⁴⁹ El Movimiento Popular La Dignidad surge con el nombre de Movimiento Casa del Pueblo en el año 1998, en el barrio de Villa Crespo de la CABA. Se caracteriza por la creación de espacios comunitarios fundamentalmente en la CABA y por la organización de acciones conflictivas para negociar recursos para el desarrollo de esos espacios.

construcción chiquitita, chiquitita, chiquitita, que fue tomando forma (Federico Ugo, comunicación personal, 04 de marzo de 2020).”

“Lo significativo es que la identidad de pelea, que era de los desocupados, adquirió formas más sindicales en términos de su rol dentro de la clase trabajadora, y eso es lo que permitió constituir un sindicato, de nuevo tipo, llamado primero CTEP y ahora la UTEP. Y a partir de ahí se dieron una serie de condiciones, sobre todo en la forma de la pelea, una nueva mediación estatal. Nosotros tuvimos que inventarnos una nueva mediación con el Estado, en términos de representación política. Nosotros asumimos nuestra propia, no solamente nuestra propia representación gremial, sino nuestra propia representación política. Porque para nuestro sector, tener derechos implica políticas públicas, entonces necesariamente tenemos que tener una formación política no solamente sindical. Es una nueva mediación con el Estado (Rafael Klejzer, comunicación personal, 12 de marzo de 2020).”

La creación de una Unión de ese tipo, que responde de cierta manera a la tradición argentina de la intermediación de la política social a través de los sindicatos (Merklen, 2006: 184), expresa la unidad de las diferentes fuerzas que constituyen una parte de organización social, consolidando así su capacidad para representar una amenaza a la estabilidad del gobierno de Mauricio Macri. Esa unidad, como lo señala Federico Ugo, se da en el marco de acciones colectivas en el espacio público inicialmente articuladas alrededor del proceso de disputa por la Ley de emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de la economía popular (Ley 27.345)⁵⁰, que comienza en agosto de 2016 con la “realización de una ‘caravana de la dignidad’, una masiva movilización que recorrió 13 kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires y convocó a más de 100 mil personas” (Fernández Álvarez, 2018: 26):

“Lo logramos en la calle, una unidad de los movimientos, incluso de movimientos que, hasta el día de hoy, por ahí, pensamos distinto. Lo que aprendimos es que, cuáles eran las cosas principales que teníamos en común sobre eso, saber juntarnos, seguir discutiendo otras cuestiones secundarias. [...] Parte de nuestra estrategia fue desgastar al gobierno en la calle. Si nosotros no salíamos a la calle a marcar la agenda, la agenda no existía (Federico Ugo, comunicación personal, 04 de marzo de 2020).”

Si bien las demandas del sector de la organización social que representa un desafío en términos de gobernabilidad para el gobierno de Mauricio Macri, particularmente por la consolidación del perfil político de la CTEP y la unidad que logra con otros sectores, como por ejemplo aquellos representados por Barrios de Pie y la Corriente Combativa y Clasista

⁵⁰ Dicha ley termina por sancionarse en diciembre del mismo año y estipula la creación de un Salario Social Complementario para trabajadores informales cuyos ingresos sean inferiores al salario mínimo.

(CCC)⁵¹, se estructuran alrededor de la cuestión de la “economía popular”, su madurez se traduce en una profundización de la articulación de esas demandas con aquellas relativas a las condiciones de vida en asentamientos informales. Resulta sugerente la incorporación en el discurso de algunos referentes, como Rafael Kejzer, de la noción de “hábitat”:

“Para reproducir la vida también en la economía popular [...] también tiene que ver con discutir donde vivimos, y cómo vivimos, en términos del hábitat. Entonces fuimos adquiriendo que no solamente es una vivienda sino una vivienda digna, en un barrio digno con un hábitat saludable y en armonía (comunicación personal, 12 de marzo de 2020).”

Respecto a la cuestión del otorgamiento de los títulos de propiedad en el marco de la integración socio-urbana, los entrevistados suelen coincidir en que, tal como se indica desde el MTE, si bien “la escritura es una opción y es un derecho” para los habitantes de los asentamientos informales, particularmente para “poder dárselo a sus hijos”, desde las organizaciones sociales se piensa en “que lo más urgente es que den las obras [de infraestructura y servicios], porque las obras te garantizan que la gente va a tener trabajo” y permiten también generan un cierto sentimiento de seguridad de la tenencia (Guillermina Storch, comunicación personal, 11 de marzo de 2020). En ese sentido, la escrituración queda relegada en un segundo plano por las organizaciones sociales, más aún si se tiene en cuenta que una buena parte de los problemas relativos a la ausencia de los títulos de propiedad se resuelven temporariamente, como señalamos anteriormente, a través de la emisión de certificados de vivienda que permiten, además de otorgar una seguridad de la tenencia reconocida por el Estado frente a un eventual desalojo, acceder a créditos, inscribirse al sistema tributario y ser reconocido por los prestadores de servicios.

El papel desempeñado por Juan Grabois ha sido señalado por algunos entrevistados como particularmente clave para introducir la cuestión de la integración socio-urbana de barrios populares en la agenda reivindicativa y política de ese sector de la organización social. Entre ellos, se destaca Itái Hagman, diputado nacional (2019-2023) del Frente Patria Grande,

⁵¹ Se suele considerar que la unidad entre la CTEP, Barrios de Pie y la CCC expresan “un ‘triumvirato’ de los trabajadores de la economía popular (en relación con el triumvirato de la CGT nacido en el 2016)” (Muñoz y Villar, 2017: 24). Como hemos visto, la CCC surge en 1994. Se trata de una agrupación con un perfil sindical y obrero más importante, pues posee representación en todas las centrales, que ha sido opositora al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Barrios de Pie es otro de los movimientos sociales que surgen en el marco de la crisis de 2001. Inicialmente integrado al gobierno de Néstor Kirchner, forma parte de la oposición -luego de un período en el que representa un aliado crítico- al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Integra diversos partidos de centro-izquierda no peronista. En el marco de las elecciones de 2019, forma parte del Frente de Todos como aliado del peronismo federal disidente del kirchnerismo.

espacio que comparte con el referente del MTE y que forma parte de la coalición actualmente gobernante, el Frente de Todos⁵²:

“Lo que pasó acá, lo novedoso de la historia, por lo menos que yo te puedo contar, digamos que vi de cerca con la experiencia que impulsó Juan, fue que se utilizó toda esa organización territorial, barrial, que originalmente principalmente tenía como fin resolver las reivindicaciones económicas y sociales de la población, para desde ahí diseñar un plan de integración socio-urbana (comunicación personal, 24 de marzo de 2020).”

Se trata además de un referente cuya concepción de la organización social como generadora de propuestas de políticas públicas se expresa de manera temprana, a través de su trabajo con las cooperativas de cartoneros en la CABA:

“La verdad es que, en el caso particular de Juan, yo te diría que eso estuvo presente siempre. Por ejemplo, todo el sistema de reciclado que existe en la Ciudad de Buenos Aires, en buena medida se generó a partir de la experiencia de organización de los cartoneros, entre ponele en el año 2006 hasta el... obviamente hasta la actualidad. Y eso implicó leyes que se aprobaron en la legislatura porteña, implicó el diseño de una suerte de antecedente a lo que hoy es el salario social complementario, que es un recurso, un ingreso que reciben los cartoneros por parte del Estado que complementa los ingresos que ellos generan con su actividad, digamos, diaria. Ya desde ese momento estuvo presente la propuesta por parte de esos movimientos de políticas públicas o diseño de políticas públicas. Entonces, en el caso particular de Juan, eso te diría que estuvo presente siempre. No era la característica mayoritaria de las organizaciones sociales que yo conocí en todos estos años. Más bien, la mayor parte de las organizaciones se limitaba a demandas, a demandas que podían ser de alimento, planes sociales, o cooperativas, programas de trabajo, de empleo, transferencia de ingresos, de obras, lo que quieras, pero demandas. La relación con el Estado era una relación de demanda. Yo creo que hay una particularidad de Juan, una particular capacidad de Juan, que creo que es uno de los rasgos que lo distinguen, y por eso también tiene el lugar que tiene, que es no solamente pensar en demandas, sino pensar en políticas públicas, proponérsela al gobierno de turno. Porque en la Ciudad de Buenos Aires fue con el gobierno de Macri, y después a nivel nacional también fue con el gobierno de Macri. Y ahora es con el gobierno de Alberto [Fernández] (Itaí Hagman, comunicación personal, 24 de marzo de 2020).”

Los entrevistados reconocen el liderazgo de ciertos actores, entre ellos Juan Grabois, no sólo en el proceso de consolidación de la capacidad por parte de la organización social de

⁵² El Frente de Todos es la coalición con la que el peronismo, fraccionado durante el gobierno de Mauricio Macri entre un ala kirchnerista y un ala federal (constituido alrededor de gobernadores y funcionarios del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner que habían decidido alejarse de este), logra ganar las elecciones federales de 2019.

representar una amenaza a la estabilidad del sistema político, sino también en la incorporación de demandas relativas a la cuestión de los asentamientos informales en la reflexión alrededor de la “economía popular”. En particular, se destaca el papel central del MTE en el acercamiento de ese sector de la organización social con algunas ONG con presencia en esos espacios, como por ejemplo Techo, históricamente objeto de muchas críticas negativas:

“En el ambiente de la izquierda intelectual se acuñó una broma en base al nombre de esa ONG que adquirió el mote ‘un Cheto⁵³ para mi país’. Fue a partir de un título de la revista *Crisis*, un material de cierto nivel intelectual que no suele ser muy leída por los pobres. Lo cierto es que la crítica a los chetos de Techo a menudo provenía de otra burbuja ideológica construida sobre privilegios materiales similares, físicamente tan lejana a Acuba⁵⁴ como la de los chetos. [...] Empezó el rollo de que la vivienda social era una facultad indelegable del Estado y que abordar el problema habitacional a través de las casillas de madera que traían los chetos de Techo implicaba una degradación para los vecinos: ‘Cómo trajeron a esos chetos, cumpas?!’ Las taperas de nailon y cartón donde vivían algunos vecinos bastaban para poner en crisis el relato.” (Grabois, 2018: 27-28)

Araceli Ledesma, vecina de un barrio popular de la Provincia de Buenos Aires, actualmente referente de Techo en la Mesa Nacional de Barrios Populares, coincide con esa desestimación de las críticas a la organización ante la realidad que se vive en esos espacios:

“Sé que la casa de Techo es muy criticada, pero es lo único que hay. La pueden re contra criticar, pero ‘che, vos gobierno, vos persona que la criticás, no hiciste algo, otra cosa diferente’. Entonces no es una casa de Techo. Para nosotros, ahora, es un hogar para una familia (comunicación personal, 06 de marzo de 2020).”

El acercamiento entre el sector de la organización social articulado alrededor de la CTEP y Techo, que se materializa con la coordinación del Renabap, a partir del cual se genera el universo de referencia de la ley federal de integración socio-urbana, tiene mucho que ver con la desarticulación de esas críticas, que surge particularmente a partir de un trabajo en conjunto en uno de los barrios, tal como lo relata el Director de Asuntos Públicos de la ONG, Daniel Field:

“Y bueno, después ya en la mitad de 2016, empiezan las conversaciones con [la] CTEP y con Jefatura de Gabinete. Nos convoca [la] CTEP porque habíamos trabajado, nos conocíamos a nivel territorial. [...] [A] la CTEP la conocíamos porque ellos trabajan fuerte

⁵³ Equivalente de “fresa” en México. Forma despectiva de referirse a los sectores privilegiados.

⁵⁴ Barrio popular con presencia del MTE en Lanús, municipio conurbado de la Provincia de Buenos Aires que linda con la CABA.

en el barrio [...]. En Lanús, nosotros habíamos construido viviendas con ellos en su momento. Entonces hubo un buen trabajo con ellos, desde el principio, porque nos conocemos trabajando en territorio. De hecho, nosotros habíamos construido viviendas en conjunto con cartoneros de las cooperativas del MTE. Ese tipo de acercamiento creó un tipo de confianza. Nosotros teníamos el mote de ‘son re chetos’ [...], pero nos habíamos conocido con ellos trabajando en territorio, trabajando mano a mano. Entonces el prejuicio ese un poco ya estaba caído. Sabían, nos conocían. Sabían que habíamos hecho el relevamiento. Cuando ellos empiezan a tener confirmación de Jefatura de Gabinete para poder llevar una política fuerte a nivel nacional, [nos llaman] (Daniel Field, comunicación personal, 10 de marzo de 2020).”

El trabajo de Techo, así como el de Cáritas⁵⁵, otra ONG que participa en el proceso de elaboración de la ley, es percibido como esencial, por un lado, para consolidar la capacidad de acción, en términos de proposición de políticas públicas relativas a la cuestión de asentamientos informales, de las organizaciones sociales. Así lo reconoce, por ejemplo, Guillermina Storch, que considera que están “armados, ordenados para armar una política habitacional. Piensan en políticas públicas, tienen herramientas técnicas para ver si tienen equipo que laburan para eso. Techo es como... Vendría ser como un codo a codo para que esto suceda” (comunicación personal, 11 de marzo de 2020). Por otro lado, la incorporación de esas ONG es analizada como una herramienta que permite reforzar la capacidad de incidir en la elaboración de políticas públicas, tal como lo relata Rafael Klejzer:

“Techo y Cáritas plantean [algo] interesante en términos de ‘los villeros siempre supieron que para su urbanización necesitan de aliados a los que no somos villeros’. Eso es una madurez del movimiento villero que lleva 40 años en la Argentina. [...] Siempre supimos que para poder urbanizar necesitamos de aliado a los que están afuera de la villa. Es importante que las orgas con la extracción de afuera de las villas [las] incorporemos al armado de una política pública (Rafael Klejzer, comunicación personal, 12 de marzo de 2020).”

Así como ha habido una evolución desde las organizaciones sociales respecto a su concepción de las ONG, que, debe comprenderse, sin lugar a dudas, en el marco de un gobierno cuyo principal partido delinea su fisonomía como el “de los que ‘se meten en política’, provenientes del mundo de la empresa y las ONG” (Vommaro y Armesto, 2015: 114), también se ha dado desde Techo, por ejemplo, una superación de los prejuicios que se podían llegar a tener en cuanto a la militancia política de esas mismas organizaciones. Así lo reconoce Araceli Ledesma:

⁵⁵ Confederación internacional de organizaciones de asistencia pertenecientes a la Iglesia Católica.

“Nosotros con el Renabap, tenemos un coordinador regional⁵⁶ que es militante del MTE. Pero nos ha militado con enseñanza, y eso me gusta mucho. Porque [lo ha hecho] respetando nuestras ideologías. Ojo, que nos enojamos mucho con ciertas cosas que pasan [también]. Pero hay algo que se logró en esto. [...] No tengo afin[idad] con nadie, porque nadie me demostró. Entonces no me caso con nadie. Pero sí sé que otros militantes, otros compañeros, por su realidad, por su forma de militar, [a] quienes respeto y [de quienes] aprendo un montón, [sí es el caso]. Y hay cosas que me enojan, pero nosotros tuvimos un fin, nos abrazamos por algo, y eso es lo que yo rescato. [...] Por no llevarte con el compañero que piensa distinto, la gente sigue inundándose, la gente sigue tomando [agua contaminada], la gente sigue siendo avasallada. Entonces hay una responsabilidad. Si yo no me junto con el Evita allá en el barrio, o no genero una relación, al menos, hay cosas que no van a suceder. Hay que hacer un trabajo (Araceli Ledesma, comunicación personal, 06 de marzo de 2020).”

Esa evolución es considerada por ciertos entrevistados como una cuestión interesante a tener en cuenta. Entre ellos, se encuentra Itai Hagman:

“La verdad que el caso de Techo es muy particular, porque creo que han tenido una evolución, un cambio en su perspectiva, me parece, ideológica. No conozco en detalle su componente y sus integrantes como para explicar por qué sucedió, pero si vos mirás a Techo Argentina, por lo menos, hace 10 años, y los de hoy, es muy diferente. De hecho, su participación en este proceso de Renabap e incluso en el diseño del *master plan*⁵⁷, nos sorprendió para bien. Y a la gente que fuimos conociendo que trabajó en este proceso, realmente nos encontramos con gente con una ideología muy compatible a la de los movimientos. Pero me parece que hubo un proceso interno ahí que no conozco, no me aventuraría a explicar qué es lo que pasó, pero hubo un proceso interno ahí que generó algunos cambios a la perspectiva, por lo menos, de la gente que toma las decisiones ahí. Digamos, a mí... Yo lo diría de esta manera, decir más que ‘¿cómo fue que los movimientos se abrieron a trabajar con una ONG como Techo?’, me preguntaría ‘¿cómo una ONG como Techo se abrió a trabajar con movimientos populares?’ Qué pasó ahí, qué explica ese movimiento. Me parece un tema fascinante para investigar, qué es lo que sucedió ahí adentro para que esa organización pase a trabajar con los movimientos populares, y sea parte de un proceso como este (comunicación personal, 24 de marzo de 2020).”

Como lo indica Daniel Field, ese proceso se enmarca en una redefinición a nivel regional de la marca Techo, que se traduce, como en el caso de las organizaciones sociales agrupada

⁵⁶ El Renabap se ha realizado en todas las provincias de la Argentina, con referentes regionales que provengan de las organizaciones sociales del triunvirato de la economía popular, y las ONG Techo y Cáritas.

⁵⁷ A cargo de la Mesa Nacional de Barrios Populares para elaborar e implementar intervenciones programáticas de lo que la ley federal estipula.

bajo la órbita de la CTEP, por la voluntad de generar cierta incidencia en las políticas públicas:

“Un poco la creación del rol [de Director de Asuntos Públicos] [...] está un poco alineada con una redefinición de la marca de Techo. Antes era ‘Un Techo para mi país’. En 2009-2010 hubo una redefinición a nivel global, todo Latinoamérica, que es donde Techo tiene su trabajo, de renovar la marca. Ahí se empezó a llamar Techo en vez de ‘Un Techo Para mi País’, todo el cambio de logo y todo lo que conlleva eso. Pero, aparte, a nivel organizacional se le agregó un objetivo a lo que se venía haciendo, que es el objetivo de la incidencia política. [...] Nosotros veníamos trabajando fuerte con lo que tiene que ver con desarrollo comunitario, es decir, trabajo, siempre en el territorio, más de [la] parte de participación ciudadana, que tiene que ver con esta idea de cómo nace Techo, de voluntarios trabajando en conjunto con pobladores de los barrios populares (Daniel Field, comunicación personal, 10 de marzo de 2020).”

Ante la consolidación de nuevas estrategias, además del trabajo comunitario tradicional, característico de Techo,

“hubo un trabajo fuerte a nivel institucional de poder identificar qué red o quiénes estaban trabajando en el mismo tema. Y ahí hubo un aprendizaje institucional de poder... Techo era una organización que, en ese momento, crecía mucho, pero no tenía ningún tipo de asidero, no tenía marco teórico, casi. Era un marco más de, ‘che, acá hay un problema, acá hay formas de solucionarlo de esta manera, vamos para adelante’. Hubo todo un proceso, desde ese momento hasta ahora, que sigue estando, de formación interna y de poder redefinir lo que había sido instinto en su momento, de poder darle un marco teórico y que se alinee con lo que venía haciendo y lo que se venía pensando. Entonces ahí empezamos a trabajar. Justo en ese momento se estaba aprobando la ley de Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, la 14.449. Nos empezamos a acercar a esos grupos. Hay un grupo que se llama Habitar en Argentina, donde se emplean distintas organizaciones que trabajan en el hábitat en Argentina, con centro en políticas en su momento legislativas. Después se empezó a ampliar. Empezamos a participar de esos espacios, de los cuales no habíamos participado nunca, y los cuales eran muy reticentes a la presencia de una organización como Techo. [...] Primero, eran la mayoría organizaciones más antiguas, [...] [con] otro tipo de trayectoria en territorio, otra historia política personal también. Entonces la visión de Techo, que era, quizás, de cómo la percibían, de la típica ONG, financiada por empresas, que hacía un trabajo medio superficial para mitigar temas, pero sin demasiado compromiso con la problemática. Un poco eso, sin querer, era lo que se vendía. Entonces tenía cierta lógica de tener ese espacio (Daniel Field, comunicación personal, 10 de marzo de 2020).”

Curiosamente, una organización como Habitar, uno de los actores sociales, junto a Madre Tierra, que no participan del proceso de su redacción y ponen de manifiesto sus desacuerdos -

o reticencias- con algunos contenidos puntuales de la ley que se sanciona en 2018, permite consolidar el perfil técnico de Techo, valorado por las organizaciones que componen el triunvirato de la economía popular y que mantienen una relación tensa con ellos. Desde el punto de vista de esas organizaciones se deslegitima la posibilidad de implementar sus propuestas normativas⁵⁸. Esas fricciones con organizaciones más ligadas al mundo de la academia, que poseen como principal objetivo reflexionar teóricamente sobre la producción social del hábitat, con la participación de algunas organizaciones enraizadas territorialmente en VyA cuya capacidad de representar una amenaza a la estabilidad del sistema político se ha considerablemente debilitado, se enmarca en un contexto más amplio de disputas entre los diferentes actores que constituyen la organización social. En particular, el acercamiento con el gobierno de Mauricio Macri genera ciertos reproches hacia la CTEP, Barrios de Pie y la CCC, por parte de otras organizaciones de desocupados del sector piquetero, pues como describe Daniel Field, “a [los de la] CTEP le decían traidores porque se sentaron a negociar con el gobierno. Al Movimiento Evita le decían que eran unos traidores porque se sentaban a negociar con el gobierno (comunicación personal, 10 de marzo de 2020).” A esas organizaciones piqueteras, que no forman parte del triunvirato de la economía popular, se les reprocha, tal como lo indica Guillermina Storch, que “no tienen propuestas, a veces tiene muy buen laburo territorial, muy buen laburo con la gente, laburo social piola, pero no tienen propuesta de políticas macro (comunicación personal, 11 de marzo de 2020).”

Esa acción propositiva de las organizaciones que integran la CTEP, que se alimenta tanto de la unidad con otras organizaciones sociales como de la alianza con ONG, expresa su capacidad de generar estrategias innovadoras para negociar recursos a un gobierno al que consideran un enemigo por encarnar la expresión del neoliberalismo, y al que terminan enfrentando en las elecciones federales de 2019 al integrar la coalición peronista denominada Frente de Todos. De allí se comprende también la voluntad de que la ley sea presentada e impulsada por el oficialismo, antes que por la oposición peronista, tal como se deja entrever también desde el MTE:

⁵⁸ Guillermina Storch señala, por ejemplo, ante las críticas fundamentadas en comparaciones con la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires sancionada en 2012, resultado del trabajo de actores sociales como Habitar, que dicha ley “está buena, tiene una redacción teórica muy piola, eso es real. Ha servido para frenar desalojos en algunos momentos, pero para nosotros no es una ley operativa. Es un manifiesto teórico, académico, hermoso, pero a nivel operativo [es más difícil]... (comunicación personal, 11 de marzo de 2020).” En un sentido similar, Federico Ugo considera que “esas organizaciones son organizaciones compañeras, que tienen visiones y valores importantes en términos hasta ideológicos, en términos de [conocimiento] sobre las tierras, [el concepto de suelo en general]. Después las ponés en un lugar de gestión y no tienen capacidad para desarrollarla (Federico Ugo, comunicación personal, 04 de marzo de 2020).”

“Preferíamos que sea una política votada de forma unánime por todos, a que sea una política de peronismo, firmada por el peronismo, con la cara del peronismo, y que no salga nunca. Y que, además, tenía una lectura de que, si esto se presentaba en el 2014, con Cristina, no iba a salir, ni en pedo. [...] Esta política, no es de un partido, es de la gente. Cada uno tendrá su ideología política. No puede ser más importante eso que la gente que tenga necesidades. Eso fue lo que se blanqueó al peronismo con sus críticas (Guillermina Storch, comunicación personal, 11 de marzo de 2020).”

Así como queda claro que la “despolitización” de la cuestión de la regularización, al formularla como una política de Estado que debería trascender las diferencias ideológicas, resulta una estrategia fundamental en el marco de la sanción de la ley de integración socio-urbana, se reconoce también que, desde algunos sectores de Pro, el diálogo se reivindica como una herramienta indispensable ante la necesidad de mantener acuerdos políticos que faciliten la gobernabilidad. Algunos entrevistados que ideológicamente se oponen a lo que encarna el gobierno de Mauricio Macri, como Itái Hagman, reconocen la capacidad de algunos de sus miembros de generar ese diálogo con las organizaciones sociales:

“A mí no me gusta la idea de pensar que hay un macrismo con rostro humano, pero no deja de ser obvio que dentro de esa fuerza política existen sectores que tienen una perspectiva claramente más antidemocrática y más elitista, más conservadora, y hay sectores que tienen posiciones más abiertas. Y me parece que, reconocer eso, no implica conceder en nada en lo ideológico, pero me parece que es obviamente una realidad. Por eso hay sectores dentro del Pro y del macrismo que tienen capacidad de diálogo con sectores, incluso sectores populares, organizaciones populares, movimientos, y otros que no (Itái Hagman, comunicación personal, 24 de marzo de 2020).”

Para algunos sectores del gobierno, el diálogo con las organizaciones sociales supone la necesidad de superar ciertas reticencias ideológicas, como lo indica un alto funcionario del sector de vivienda entre 2015 y 2019:

“Yo tuve mucho vínculo con las organizaciones sociales en los dos lugares en los que me tocó estar [...] de diálogo, de apertura. Lo que pasa [es] que hay de todo tipo. Las organizaciones sociales que han administrado fondos del Estado, la verdad que no han tenido la capacidad de hacerlo, y muchas veces han terminado con un problema de transparencia y demás. Y después tenés otras organizaciones que obviamente a mí me cuesta reconocerlas porque tienen una carga ideológica muy fuerte. [...] Hay algunas cosas que hacen buenas, [como] por ejemplo, la CTEP. [...] Hay distintas líneas: no es lo mismo el Movimiento Evita que Barrios de Pie, que Corriente Villera, que el MTE. Son distintas organizaciones dentro de la CTEP. Hacen un trabajo, en algunos casos, bueno. Generan empleo. Sacan a la gente adelante. Pero también tienen toda una carga ideológica

fuertísima. Muy peronistas, y muy de a tomar la tierra, y muy ‘pseudo-comunista-trotskista’ que en algún momento choca con la realidad. Pero con algunas de ellas hemos trabajado, hemos recuperado obras completamente paralizadas, abandonadas, que nadie quiere entrar. Los tipos entran, dan empleo, generan, las terminan y su costo de construcción termina siendo barato⁵⁹ (comunicación personal, 06 de marzo de 2020).”

Esas diferencias ideológicas no se traducen necesariamente desde el área de vivienda en un abandono de la necesidad de articular acciones con esas organizaciones, ante el desafío que representan en términos de gobernabilidad. Sin embargo, el área de hábitat, aquella que normativamente respondía a la cuestión de los asentamientos informales, se caracteriza por su escaso diálogo con los actores sociales con intereses alrededor de esta. Así lo indica el relato de Daniel Field, de Techo, en el que expresa la imposibilidad de hacerle llegar propuestas a ese sector del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda:

“El relevamiento de Techo [...] estaba hecho a nivel territorial, entonces te permitía un montón de cosas que, información vieja o no, estaba bien cruzada. Entonces les decíamos ‘che, son Estado, tienen injerencia a nivel nacional, son la Secretaría de Hábitat’, en su momento, ‘vamos con esto a escalarlo’. Y en su momento no hubo mucho avance. Ahí la verdad que no hubo mucho que hacer. Con la Secretaría de Vivienda teníamos algún tipo de relación, un poco mejor, por el tipo de profesional que trabajaba ahí, por el tipo de conversación. Pero bueno, nuestro tema era básicamente de hábitat. Nuestro correlato dentro del Estado era la Secretaría de Hábitat. Entonces ahí muchos de nuestros proyectos se quedaban trancos, que nosotros les fuimos llevando (Daniel Field, comunicación personal, 10 de marzo de 2020).”

Por la existencia de esas divergencias respecto a la necesidad de generar un diálogo con los actores sociales, que expresan diferentes concepciones de la política en el seno del gobierno, en general, y de Pro, en particular, Itaí Hagman reconoce la “capacidad de Juan [Grabois] [...] de encontrar los interlocutores, dentro del macrismo, que podían tener algún sentido de sensibilidad social, suficiente como para empujar esa política” y enmarcada, de la misma manera que cualquier política social en un “cálculo político” (Itaí Hagman, comunicación

⁵⁹ Resulta interesante explorar en futuros trabajos la hipótesis según la cual la integración socio-urbana, por la existencia de las cooperativas de trabajo de las organizaciones sociales, no sólo es una herramienta de gobernabilidad para el gobierno de Mauricio Macri, sino también un mecanismo que, en el marco de la reestructuración neoliberal del Estado, permite generar obra pública con una reducción del gasto. El relato de Martín Navarro, del Movimiento Evita, es sugerente: “Para que te des una idea, nosotros el año pasado nos comimos dos devaluaciones y seguimos trabajando con el mismo valor de metro cuadrado. Entonces es imposible. Te imaginás que fue un salto de 28 a 38. Después de 38 a 60. Nosotros lo discutíamos en ese momento con un alto funcionario de Vivienda, [que nos decía] ‘los corralones [los materiales de construcción] no deberían aumentar’. Sí, no deberían, pero aumentan. Y todo aumenta. Y todo está dolarizado por más que vos digas que la arena no está dolarizada, que el cemento no tiene... Pero bueno, en general, la devaluación fue fuertísima (Martín Navarro, comunicación personal, 19 de marzo de 2020)”

personal, 24 de marzo de 2020). Entre ellos, se distingue Mario Quintana, representante del perfil empresarial de Pro y uno de los tres miembros de la Jefatura de Gabinete, dependencia gubernamental central al principio del gobierno de Mauricio Macri (Vommaro y Gené, 2017: 246).

La existencia de diferentes interlocutores con mayor o menor capacidad de negociar y dialogar con las organizaciones sociales se expresa a través de internas políticas entre diversas áreas de gobierno. Como indica un alto funcionario del sector de vivienda, el hecho de que no se le otorguen las funciones de elaboración programática de lo que estipula la ley federal de integración socio-urbana al área de hábitat, normativamente a cargo de la política de intervención en asentamientos informales, es sintomático:

“A la Secretaría de Hábitat [mandaron a] una persona que hace mucho su propia gestión, una persona que su referente es otra persona, Gabriela Michetti⁶⁰. Y tenés toda la ley de integración socio-urbana que la llevó adelante Mario Quintana, con Carolina Stanley⁶¹. Entonces cuando tuvieron que hacerlo no se lo dieron a él y crearon la secretaría, pero paralela, que prácticamente tenía las mismas misiones y funciones. Para no hacerlo con él y hacerlo con otra persona (comunicación personal, 06 de marzo de 2020).”

El hecho de que la convergencia de posiciones e intereses, respecto a la cuestión de los asentamientos informales, del triunvirato de la “economía popular” y de ONG como Techo con el gobierno dependa de ciertos sectores o funcionarios particulares representa un desafío en el marco de la sanción de la ley, que se materializa con la salida de Mario Quintana en septiembre de 2018, momento en el que esta aún no se había presentado en el Congreso. Así lo describe Daniel Field:

“Cuando este proyecto surge en 2016, ya en ese momento desde que se hacía relevamiento. se empezaba a trabajar en el proyecto de... para poder sacarlo rápido. Porque también decíamos ‘che, tenemos la oportunidad ahora de hacer algo grande, por ahí, en un año, [Martio Quintana] se va’, que se terminó yendo, ‘y te quedaste sin ningún tipo de referencia’. Entonces, si vos no metiste algún punto institucional, tenés que ir al conflicto – que, nosotros, Techo no es de ir al conflicto [...]. El día que sale la ley, fue un día de tensión a nivel político, porque [desde el Macrismo] estaban como ‘che, no la sacamos [la ley], no la sacamos’. [...] [Nos decían] ‘che, hubo ahí complicaciones’, [algo] como más [relacionado a] internas de ‘no, hoy no hay tiempo’. Se les dio tiempo todo el verano, y en

⁶⁰ Gabriela Michetti fue la Vicepresidenta durante el gobierno de Mauricio Macri. Previamente había competido internamente por la candidatura de Pro a la jefatura del gobierno de la CABA, perdiendo con quien finalmente resultó electo en 2015, Horacio Rodríguez Larreta.

⁶¹ Carolina Stanley fue Ministra de Desarrollo Social durante el gobierno de Mauricio Macri. Forma parte del círculo político de Horacio Rodríguez Larreta.

marzo no avanzó. Y fue [como que dijimos] ‘bueno, che, si no la sacan, la vamos a sacar nosotros con la oposición, hacemos mañana conferencia de prensa’. Y, al otro día, [salió] la nota de La Nación, sin mucha información, pero [que decía] ‘el gobierno va a presentar una ley para...’. [...] Esas cosas pasan, pero la[s] ves en vivo y fue muy loco (Daniel Field, comunicación personal, 10 de marzo de 2020).”

La ley federal de integración socio-urbana termina siendo presentada, luego de las negociaciones y presiones que Daniel Field describe, y aprobada, con algunas modificaciones, de manera unánime en ambas cámaras del Congreso. Al tratarse de una ley que es finalmente presentada desde el oficialismo, todos los diputados y senadores de la coalición Cambiemos acompañan con su voto. Sin embargo, Fabio Quetglas, diputado nacional (2017-2021) reconoce la existencia de diversos sectores de la coalición oficialista, con un posicionamiento diferente en términos de la necesidad de impulsar la ley:

“Cambiemos es una cosa muy heterogénea y muy diversa. Realmente es muy diversa. Se notó en temas como el del aborto, y en otra cantidad de temas. Pero lo cierto es que hay dos núcleos de Cambiemos, que son muy proclives a impulsar eso, la regularización del suelo urbano. Uno es un núcleo católico dentro del Pro, que tiene un discurso social-cristiano y que sostiene que ‘hay que superar el problema de la indignidad del hábitat informal’ y que es muy cercano o influenciado por la palabra del Papa. Y un núcleo que llamaríamos más socialdemócrata del radicalismo, que por otra reflexión también cree que tiene que haber un rol de redistribución implícita de la política urbana. [Estaban] esos dos núcleos, frente al resto de Cambiemos, que ni acompañó, ni se opuso... Había dos núcleos que impulsan, y el resto no obstaculizó, ¿me explico? Y yo creo que eso tiene que ver con que algunas figuras cercanas al, en su momento, presidente Macri, estaban muy convencidos de este proyecto. Por ejemplo, Quintana o Lilita Carrio⁶². Estaban muy convencidos de este proyecto. La propia Carolina Stanley, también. [...] Esto permitió una cosa rara que es un nivel de diálogo con las organizaciones, de parte de Cambiemos, como un paraguas para este tema. Confrontábamos en otras cosas, pero había un paraguas que nos permitió trabajar más técnicamente (comunicación personal, 29 de marzo de 2020).”

Se observa, en primer lugar, que la convergencia de representaciones e intereses entre una parte del gobierno y las organizaciones sociales respecto a la sanción de una ley federal de integración socio-urbana puede estar fundamentada en la fe católica. El papel desempeñado por el Papa Francisco respecto al reconocimiento de los lineamientos de las organizaciones sociales es altamente reconocido por los entrevistados, pues “los movimientos populares vienen planteando una línea de tierra, techo y trabajo, que después se masificó con los

⁶² Referente de la Coalición Cívica. Resulta la segunda candidata con más votos en la elección presidencial de 2007 (23%) detrás de CFK (45%).

planteos de Papa, de una manera. Hasta se viralizó cuando el Papa toma esa bandera. Entonces también eso ayudó a instalar la discusión” (Federico Ugo, comunicación personal, 04 de marzo de 2020). De manera similar, Martín Navarro señala:

“Las organizaciones sociales del Estado vienen a darle un poco de humanidad a la política. Estamos muy cercanos a Francisco, y nosotros creemos en lo que dice Francisco. Creemos en una economía más sana, en una economía menos agresiva, una economía que le resuelva las cosas a la gente (Martín Navarro, comunicación personal, 19 de marzo de 2020).”

Por otra parte, la crítica que suele surgir desde las organizaciones sociales del asistencialismo, característico del peronismo menemista de la década del noventa, puede ser un elemento en el cual convergen las representaciones del sector que Fabio Quetglas señala como “socialdemócrata del radicalismo” y los movimientos sociales. La concepción crítica de Grabois (2018) del kirchnerismo, uno de “los procesos políticos populares latinoamericanos del siglo XXI [que] han tenido mucho de política noventista con discurso setentista” (p.45) coincide de cierta manera con los reproches al kirchnerismo de aquellos que reivindican las banderas de la socialdemocracia.

Las dificultades asociadas a la presentación del proyecto de ley deben enmarcarse en las elecciones legislativas de medio término, en octubre de 2017, que contribuyen a que se materialice una deslegitimación de la necesidad de acordar con las organizaciones sociales. La victoria a escala nacional de la coalición oficialista expresa el acompañamiento de la sociedad argentina a su discurso más anti-popular, generando así las condiciones para que “la parte que venía con una intención más de cambio social [pierda] contra la otra que venía a una batalla cultural de representación de un espacio de la sociedad” (Daniel Field, comunicación personal, 10 de marzo de 2020), crítico acérrimo de un “populismo estatista con que identificó al kirchnerismo” (Vommaro y Gené, 2017: 233). Si bien, como hemos visto, la ley termina por presentarse y por sancionarse, resulta sugerente su escasa mediatización, fundamentada en el eventual impacto negativo en términos de legitimidad entre los sectores medios (Cravino, 2018a), el grueso del electorado del gobierno en esas elecciones. Así lo señala Bárbara Bonelli, en aquel momento Secretaria Parlamentaria de un bloque de legisladores de la UCR que, originalmente disidentes de la coalición oficialista, la integran hacia el final del gobierno:

“El acceso a la vivienda, sobre todo cada vez más en la clase media, es más difícil. Entonces todos estos procesos de regularización por lo general despiertan algún sentimiento de cierto resentimiento social de sectores medios, porque obviamente terminas llevando el

acceso a la regularización de los sectores populares, y eso genera cierta resistencia. [...] Por eso creo que la ley nacional como que pasó medio inadvertida. No fue eje de discusión pública. Más o menos se debatió, medianamente rápido (Bárbara Bonelli, comunicación personal, 19 de marzo de 2020).”

Por otro lado, implica también un escaso seguimiento de la elaboración e implementación programática de lo que la ley estipula. Así lo indican las declaraciones de un alto funcionario de vivienda:

“Yo, a la Ley de Inclusión [sic] Socio-Urbana, le daría menos entidad de la que tiene. Tiene una parte buena que es visualizar una realidad, haber hecho el censo anterior y poder tener base empírica pública de donde están los asentamientos y cuántos son. [...] Sebastián Welisiejko [el Secretario de Integración Socio-Urbana] no tenía recursos. Entonces vas, generás una expectativa en el barrio y la verdad es que no tenía el dinero para hacer la intervención, el presupuesto para hacer la intervención. Entonces también queda un poco vacía, si no tiene los recursos (comunicación personal, 06 de marzo de 2020).”

Con la victoria del peronismo en las elecciones federales de 2019 a través de la coalición denominada Frente de Todos, en la que las organizaciones sociales agrupadas bajo la órbita de la CTEP participan, la Secretaría de Integración Socio-Urbana, resectorializada del Ministerio de Desarrollo Social al recientemente creado Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, queda a cargo de una militante del MTE, Fernanda Miño. Si bien ya se ha anunciado que se destinará una cantidad más importante de fondos a la secretaría, surge el desafío de la incorporación al Estado de las organizaciones sociales, particularmente porque, como señala Grabois, “en el terreno político, las estructuras gubernamentales tendieron a desarticular el poder y la autonomía de las organizaciones sociales que las llevaron al gobierno. [...] Algunas organizaciones fueron regimentadas a tal punto que perdieron su razón de ser y pasaron a ser entidades cuasi estatales. Sus dirigentes se convirtieron en la representación del Estado frente a su base social y no la de su base social frente al Estado” (pp. 185-186). Los entrevistados reconocen ese desafío y consideran que es posible mantener una concepción dual de las organizaciones, como parte del Estado y manteniendo su organización territorial/sindical, capaz de seguir posicionando en agenda aquellos debates que promueven, entre ellos aquel acerca de la integración socio-urbana:

“Somos parte del Estado como... Alguno lo puede pensar, no digo que no. Alguno lo puede pensar. Incluso en algún lugar alguien dice ‘bueno, compró paz social metiéndolos adentro del Estado, es una paga política’. Bueno, el que lo ve así, que lo vea así. Nosotros sabemos, y con eso dividimos la cosa en dos, la UTEP no desaparece, el Movimiento Evita no

desaparece, las organizaciones sociales no desaparecen, el trabajo de barrio no desaparece. Todo lo que es el tejido social y lo que tiene que ver con la organización y el volumen que requiere eso para seguir manteniendo la política, bueno, eso sabemos que no lo podemos perder, porque si eso se pierde, sí pueden aparecer algunos trasnochados que digan: ‘no, eso no, esa política no...’. Te desarmaron políticamente y ahora te corren también (Martín Navarro, comunicación personal, 19 de marzo de 2020).”

“Hay un acuerdo grande y estamos ahí en la transición, y la dificultad que implica ser parte del Estado. Cuando vos integrás el Estado, la discusión que hay es entre Estado, participación política e independencia política. Ese es el desafío actual, porque básicamente oponés muchos cuadros. Hace falta una gestión, pero también tenés que tener cuadros por fuera que generen organización e independencia, porque si no, te chupa el Estado. Tenés que tener una dinámica de personas por fuera que generen igualmente la vitalidad y también el músculo para que esto sea más ágil. Tiene que ser vías separadas, con diálogo, pero vías separadas. Como una inteligencia común podés pensarlo, pero tienen que ser separadas (Guillermina Storch, comunicación personal, 11 de marzo de 2020).”

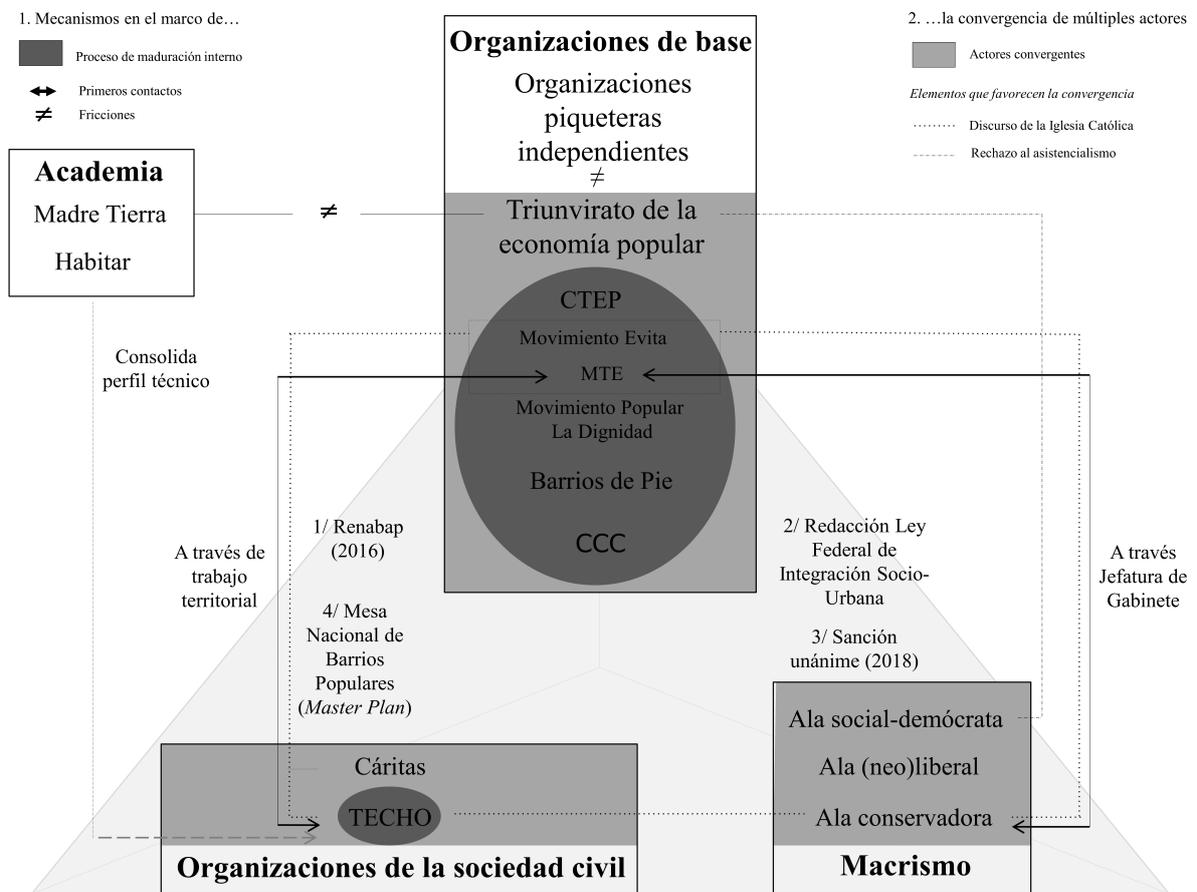
“Nuestro rol ahora es militar esa situación desde el gobierno, sin perder la construcción territorial o sindical que va en simultáneo, o en otro carril, va en otro carril. Es como pedirle a la CGT que deje de ser CGT porque ahora el gobierno la recibe, la escucha. O cualquier otro ejemplo. La militancia va a seguir siendo la militancia en su organización política. Hay que entender que son carriles paralelos, que, en algunos puntos, en algún momento, pueden entrar en tensión porque la velocidad o la necesidad de un compañero hoy de tener su vivienda es mucho más urgente que la velocidad de la planificación de la política de vivienda⁶³ (Federico Ugo, comunicación personal, 04 de marzo de 2020).”

En un contexto de pronunciada crisis socio-económica, la cuestión de la integración socio-urbana en Argentina puede perder posicionamiento en agenda, particularmente porque los mismos actores sociales que han logrado posicionarla se encuentran sumergidos por preocupaciones mucho más urgentes. Esto se traduce, para la organización social, en una disminución de su capacidad de representar un desafío a la estabilidad del sistema político, pero también en una deslegitimación de la acción reivindicativa y propositiva respecto a la cuestión de la regularización de asentamientos informales. Frente al incremento de las tasas de pobreza e indigencia, la organización necesaria para la provisión de bienes de consumo básicos (desde alimentos hasta vestimenta y útiles escolares) se torna más importante.

⁶³ Respecto a “la velocidad de la planificación de la política de vivienda”, se destaca que la burocratización que implicó la incorporación al Estado durante los gobiernos kirchneristas ha sido identificada en los testimonios de algunos militantes del Movimiento Evita como un obstáculo para responder a las demandas de la militancia (Longa, 2015: 12). En el marco del presente trabajo, algunos entrevistados han hecho alusión a la necesidad de modernizar el Estado y han aprobado la política del gobierno de Mauricio Macri en ese sentido.

A modo de conclusión, se señala que durante el gobierno de Mauricio Macri se da entonces una convergencia de los intereses de diferentes actores (Figura 2), en el marco de una confrontación abierta de organizaciones sociales, cuyo proceso de maduración interno hemos analizado, con este. En particular, se destaca, por un lado, la relación entre organizaciones sociales pertenecientes al triunvirato de la economía popular y de la sociedad civil, cultivada a través de ciertos trabajos en conjunto en los barrios, que permite consolidar el perfil propositivo en términos de políticas públicas de los primeros. Por otro lado, se reconoce la posibilidad de legitimar las propuestas de esas organizaciones sociales en torno a la regularización de asentamientos informales en la coalición gobernante -inicialmente articuladas a través de la Jefatura de Gobierno como dispositivo de gobernabilidad-, gracias al discurso de la Iglesia Católica y a un cierto consenso con estos alrededor del supuesto peligro del asistencialismo, permitiendo así sumar el apoyo de las alas conservadora y socialdemócrata para la sanción de la ley federal. La convergencia del triunvirato de la economía popular, las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno de Mauricio Macri se traduce en la realización del Renabap en 2016, la redacción y posterior sanción de la ley, y la conformación de una mesa nacional de barrios populares, a pesar de la existencia de ciertos reparos desde organizaciones piqueteras independientes y actores de la academia. Estas últimas habían sido, sin embargo, fundamentales en la consolidación del proceso madurativo interno de organizaciones de la sociedad civil como Techo.

Figura 1: La convergencia de múltiples actores durante el macrismo



Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

El presente trabajo ha demostrado que la adopción de diferentes alternativas en México y Argentina, en términos de acción estatal, y con tanto tiempo de diferencia, para proceder a la regularización de asentamientos informales se explica por una serie de factores que se enmarcan en fenómenos tanto estructurales como relativos a la realidad socio-política de cada uno de esos países; realidad que es además moldeada históricamente por valores diferencialmente integrados por ambas sociedades. Por un lado, la reestructuración neoliberal del proceso de acumulación capitalista se traduce en una evolución de la manera que se concibe el papel que pueden desempeñar las políticas de regularización de esos espacios. Al ser particularmente impulsadas por organismos internacionales que comienzan a reivindicar a partir de la década del noventa los enfoques con mayor énfasis en la cuestión de la regularización física e integración socio-urbana -por sobre la del otorgamiento de la certeza jurídica-, se reconoce que el modelo argentino de intervención, cuyos orígenes remontan al gobierno, con una orientación neoliberal, de Carlos Menem, debe comprenderse en el marco de esa reestructuración. Sin embargo, resulta difícil reducir la elaboración de políticas públicas destinadas a regularizar asentamientos informales a un simple instrumento que permitiría generar condiciones propicias para el desarrollo de la economía de mercado: en el caso de México, la creación de la Corett se da en el marco del modelo populista del sistema político de la década del setenta. Por otra parte, en el caso de Argentina, la normativa respecto a la cuestión de los asentamientos informales se construye junto a aquellos actores sociales que se han históricamente opuesto a las reformas necesarias para acondicionar la economía a la apertura y desregulación.

Resulta entonces indispensable reconocer la necesidad de enmarcar la elaboración de políticas públicas de regularización en conceptos que permitan sistematizar esas tensiones sociales en contextos caracterizados tanto por la reestructuración neoliberal del proceso de acumulación capitalista como por variables mucho más específicas a la realidad socio-política de cada país, que muchas veces son difícilmente abordables desde la perspectiva de esa influencia estructural. El análisis de los procesos relativos a la generación de respuestas por parte del Estado a ciertas cuestiones que atraen la atención de diversos actores sociales desde la perspectiva de la gobernanza permite englobar el impacto de un 'neoliberalismo realmente

existente' en el enfoque de la gobernabilidad, que también reconoce la existencia de otros elementos, muchos de ellos difícilmente reducibles a variables estructurales.

En ambos casos, se reconocen dos principales variables que impactan en el posicionamiento de la cuestión de la regularización de los asentamientos informales en la agenda pública: la estabilidad y la legitimidad de los sistemas políticos, particularmente porque generan un impacto en los niveles de gobernabilidad. En los momentos específicos en los cuales se impulsa la elaboración de políticas públicas destinadas a resolver esa cuestión, en cada país se observa una organización social que implica, a través de diversos mecanismos, una amenaza a la estabilidad del sistema político. Esa amenaza se torna aún más peligrosa para el mantenimiento de esos niveles de gobernabilidad si la legitimidad de este último se encuentra disminuida, en general, y entre los sectores populares, en particular. Tanto en Argentina como en México, esa organización social se ha caracterizado por una presencia en los asentamientos informales: la regularización que reivindican y demandan se constituye entonces como una respuesta eficaz, que permite restablecer los niveles de gobernabilidad. La creación de la Corett en 1973 y su integración, a finales de la década del ochenta, al Programa Nacional de Solidaridad bajo el impulso que se le da en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en México, así como la sanción de la ley federal de integración socio-urbana durante el reciente gobierno de Mauricio Macri en Argentina, encuadran en ese marco.

Se destacan algunos indicios de que, en México, en la década del setenta, la preocupación por la cuestión de los títulos de propiedad se sitúa en un lugar privilegiado. Si bien el presente trabajo no ha podido confirmar la hipótesis según la cual esa preocupación, en ese entonces, se ubica por encima de otras cuestiones relativas a la dotación de infraestructura básica y equipamientos urbanos, la creación de organismos como la Corett ha influenciado los procesos relativos a las demandas respecto a esas diferentes cuestiones. Ese efecto de instrumentación tiene hasta hoy en día un impacto en las representaciones de los pobladores, que consideran el otorgamiento del título de propiedad una condición necesaria previa para beneficiar de la construcción de infraestructura de servicios. En Argentina, se genera una situación particular, en la que las demandas iniciales relativas al acceso al suelo por parte de una incipiente organización social pierden importancia en el marco del incremento de la desocupación de los sectores populares como consecuencia de la desregulación y apertura económica de la década del noventa. En ese contexto, se consolida un cierto perfil de una buena parte de la organización social con presencia en los asentamientos informales, que se

termina de materializar con su articulación alrededor de la noción de “economía popular” y su organización en cooperativas de trabajo. La sanción de una ley federal de integración socio-urbana, que implica la construcción de una parte de las obras de infraestructura y de equipamientos colectivos a través de esas cooperativas de trabajo, como consecuencia de la presión de ese sector de la organización social, cobra sentido si se tienen en cuenta esos elementos distintivos.

En el marco de la necesidad de comprender la desvalorización del posicionamiento de la cuestión de los asentamientos informales en México en la agenda pública desde la década del noventa, resulta indispensable introducir el papel que otros actores con intereses alrededor de esa cuestión -particularmente los poseedores de la tierra donde se han consolidado esos espacios- desempeñan en el mantenimiento de los niveles de gobernabilidad. En ese sentido, a pesar de las dificultades asociadas a la realización de esa iniciativa, se reconoce que el presente trabajo puede seguir siendo afinado, con el objetivo de determinar con mayor precisión la amenaza relativa que la organización social de los pobladores de asentamientos informales representa para la estabilidad del sistema político. En cualquier caso, lo rescatable del presente trabajo es que esa organización social no ha implicado desde hace casi 30 años en México un riesgo para el mantenimiento de los niveles de gobernabilidad. Queda por determinar con mayor precisión si eso, además de expresar su desarticulación, ha estado alimentado por una variación en los niveles de legitimidad de las relaciones del sistema político con los sectores populares, o del surgimiento de otros dispositivos de gobernabilidad de política pública más eficaces, como los programas de transferencias monetarias, de corte asistencialista -o una combinación de ambas. En un contexto caracterizado por esas dimensiones, pareciera que la coordinación de las intervenciones estatales en algunos asentamientos informales del país bajo la órbita de la Sedatu, articulada alrededor del PMU, es promovida desde una perspectiva mucho más tecnócrata de la política pública.

El presente trabajo ha también reconocido la utilidad de los análisis comparativos, especialmente aquellos que adoptan una perspectiva teórica en la que, sin desestimar la influencia de las iniciativas neoliberales en las arenas institucionales, se tenga en cuenta diferentes elementos de los contextos socio-políticos de cada país, para la generación de mayor conocimiento sobre la regularización como política pública. Si bien han quedado relegadas cuestiones relativas a la implementación de esas políticas públicas, como también una mayor profundización del papel desempeñado por elementos contextuales económicos, se considera que el análisis de la elaboración de políticas públicas destinadas a los

asentamientos informales en otros países de la región -particularmente Perú y Brasil-, a través de un marco similar al que se ha adoptado a lo largo de este trabajo, constituye un terreno fértil para que futuras investigaciones demuestren la vigencia de este objeto de estudio que ha sido, al entender de algunos observadores, desnaturalizado por los estudios urbanos poscoloniales que contribuyen a reforzar una serie de oposiciones binarias – ciudad formal/ciudad informal, ciudades globales/mega-ciudades – al invertir la valorización del dualismo a través de la idealización de los pobladores de los asentamientos informales (Varley, 2013). En el siguiente apartado, se destacan entonces algunos elementos que podrían incluirse en futuros análisis.

¿Hacia un incipiente marco teórico para comprender la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales?

Entre esos elementos, se encuentran ante todo aquellos asociados al surgimiento de desafíos de gobernabilidad. Si bien los niveles de estabilidad y, particularmente, de legitimidad del sistema político pueden verse impactados de manera exógena, se detalla aquí únicamente aquellos enmarcados en la cuestión de los asentamientos informales. Sin embargo, resulta imprescindible tener en cuenta esas cuestiones exógenas, muchas veces relacionadas con el contexto socio-económico.

La estabilidad del sistema político se ve impactada por la organización social de los pobladores de asentamientos informales, que puede darse bajo la forma de organización barrial desarticulada con acciones conflictivas esporádicas o bajo la forma de una coordinación de esas diferentes organizaciones a través de un movimiento social o societal. Para comprender la capacidad de esa organización social de representar una amenaza a esa estabilidad, resulta necesario tener en cuenta el papel que desempeñan, en sus estrategias, la generación de alianzas con otros actores, ya sean de la sociedad civil u otros actores gubernamentales, a través de mecanismos de judicialización, por ejemplo, y la incidencia en la elaboración de políticas públicas. Asimismo, esas estrategias deben enmarcarse más ampliamente en un contexto que puede estar caracterizado por la existencia de una serie de urgencias que la organización social de los pobladores de asentamientos informales debe atender. Esas urgencias pueden presentarse particularmente en el marco de pronunciadas crisis socio-económicas. Por último, puede incluirse en el análisis el papel que cumplen, en el marco de orientaciones políticas particulares de un gobierno, otros actores con intereses alrededor de la cuestión de los asentamientos informales, como aquellos que retienen la

posesión de la tierra en la cual esos espacios se han consolidado⁶⁴, o aquellos que poseen un interés por el incremento de su valor debido a su localización estratégica en la ciudad.

La legitimidad del sistema político, particularmente entre los sectores populares, es un elemento que incide en los niveles de gobernabilidad y, por ende, en la elaboración de políticas públicas de regularización. En ese sentido, resulta pertinente analizar el papel que los actores gubernamentales le asignan como consolidador de esa legitimidad entre los sectores populares. Por otro lado, el estudio de las relaciones entre el sistema político y estos implica interrogar el nivel de legitimidad con el que se perciben las políticas destinadas a estos últimos desde los sectores medios acomodados. En particular, se puede discutir hasta qué punto la elaboración de políticas de regularización contribuye a una reconfiguración del sistema político, en el que el nivel de diferentes variables podría resultar adverso para su posicionamiento y/o mantenimiento en agenda.

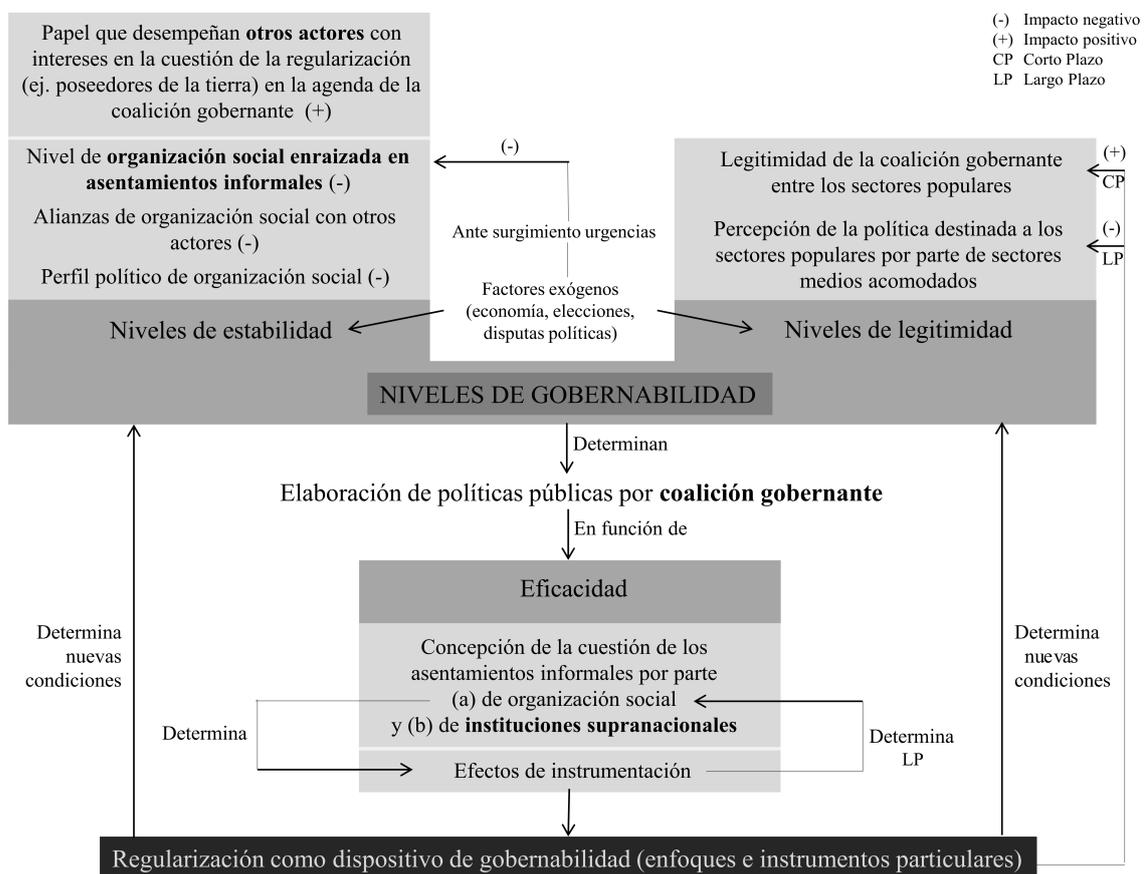
Como dispositivo de gobernabilidad, la elaboración de políticas públicas resulta eficaz cuando permite encauzar institucionalmente el conflicto que expresa la organización social de los pobladores de asentamientos informales. En ese sentido, la manera en la que esa organización social concibe la cuestión de los asentamientos informales puede impactar en los instrumentos y enfoques con los que se decide generar una respuesta desde el Estado para regularizar esos espacios. Resulta necesario tener presente que esa concepción puede estar, a su vez, moldeada por los instrumentos y los enfoques que se utilizaron en el pasado. En el marco del proceso de acumulación capitalista y su reestructuración, una convergencia entre las concepciones de los pobladores organizados y aquellas que se promueven desde los organismos internacionales puede contribuir a la eficacia de esas respuestas.

Se propone entonces una sistematización de esos elementos que se consideran pertinentes para que futuras investigaciones puedan contextualizar la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en América Latina. Se considera que, *in fine*, podría constituirse en un modelo teórico en el que se enmarcarían algunos de sus condicionamientos (Figura 2). En particular, se estima la importancia del impacto positivo o negativo de ciertas variables en los niveles de estabilidad y legitimidad del sistema político,

⁶⁴ Acerca de ese papel, se rescata para el caso argentino la hipótesis que formula Rafael Klejzer, del Movimiento Popular La Dignidad, acerca del macrismo: “La representación del gobierno anterior no tiene que ver con aquellos que detentan la propiedad de los barrios, sino que están mucho más arriba, representan más los intereses de una burguesía trasnacional, que aquellos que tienen tierra y son dueños localmente. Me parece que es una representación de intereses dentro del sector dominante, diferente al que detentan la tierra para vivir (Rafael Klejzer, comunicación personal, 12 de marzo de 2020).”

que determinan las condiciones en las que se elaboran políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales como dispositivos de gobernabilidad, en función de otras variables que determinan su eficacia. Esas diferentes condiciones evolucionan constantemente, por la existencia de factores exógenos, pero también por el impacto mismo de esas políticas que determinan, como dijimos, las condiciones en las que siguen siendo (re)elaboradas. De allí surge el carácter cambiante del entorno condicionante de su elaboración, caracterizado, además, por su fragmentación, ante la participación de varios actores, entre ellos los pobladores de asentamientos informales organizados, la coalición gobernante y las instituciones supranacionales.

Figura 2: La elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en entornos cambiantes y fragmentados



Fuente: Elaboración propia.

Perspectivas de la elaboración de políticas públicas de regularización en México y Argentina

La incipiente sistematización que se propone a partir del análisis comparativo que se ha realizado en el presente trabajo permite también proponer algunas reflexiones sobre la manera en la que podría evolucionar la elaboración de políticas públicas de regularización en México y Argentina. Un primer elemento que se destaca de esa sistematización es aquel que indica el escaso impacto de las estrategias cuyo principal objetivo es reforzar, a corto plazo, la legitimidad de las políticas destinadas a regularizar los asentamientos informales para posicionarlas en agenda pública. Se trata de una estrategia que puede darse bajo diversas formas, entre ellas campañas en los medios por parte de organizaciones de la sociedad civil o mediante la introducción de discursos alarmistas en las arenas institucionales gubernamentales, que hacen alusión al peligro que representa el deterioro urbano ante el surgimiento de autoridades paralelas a las del Estado (Grabois, 2018; Quetglas, 2018). Para que ese tipo de estrategias sea exitoso, debe estar, ante todo, enmarcado por un proceso en el que la organización social de los pobladores constituye una amenaza a la estabilidad del sistema político.

Si bien la consolidación de la legitimidad de las políticas de regularización como única estrategia resulta de dudosa efectividad, se debe reconocer que organizaciones como Techo, en el caso mexicano, la movilizan en un contexto mucho más hostil, particularmente en Ciudad de México, donde el principal objetivo ha sido demostrar, en años recientes, compatibilidad entre el derecho ambiental y el derecho de los pobladores a la radicación en sus espacios de hábitat ubicados en Suelo de Conservación. La amenaza latente de la erradicación de asentamientos informales, ubicados en zonas estratégicas de la ciudad capital, se traduce en una serie de dificultades para que las organizaciones sociales mexicanas articulen una agenda reivindicativa para su regularización. En Argentina, la capacidad de estas de representar una amenaza a la estabilidad del sistema político se repliega ante la necesidad de responder a ciertas urgencias, relativas al deterioro de las condiciones de vida de los pobladores en el marco de la profundización de la crisis socio-económica.

Sin embargo, resulta imprescindible tener en cuenta que, en esos contextos en el que prevalecen urgencias particulares que la organización social debe atender, por sobre las acciones reivindicativas respecto a políticas públicas de regularización, la posibilidad de una reconfiguración de las variables del sistema político es muy alta. Las afirmaciones de Grabois

(2018) acerca de la existencia de “famosos factores objetivos que abrirán ventanas de oportunidad para procesos de transformación más profundos”, en los que “los que abordamos la injusticia social desde la realidad [...] debemos confiar” (p. 46) se pueden analizar en ese marco. Esas ventanas de oportunidad, como resultado de un impacto considerable en los niveles de legitimidad del sistema político, pueden resultar aún más importantes cuando se generan en gobiernos cuya base electoral se encuentra entre los sectores populares, pues a corto plazo la regularización reforzaría la legitimidad del sistema político. En el caso mexicano, si bien la organización social de los pobladores pareciera no representar actualmente un desafío en términos de gobernabilidad, una pérdida acentuada de la legitimidad en el marco del deterioro de las condiciones socio-económicas puede contribuir a la generación de un contexto favorable para que la cuestión de la regularización se posicione de nuevo en la agenda pública y política. Un eventual reforzamiento de la capacidad por parte de la organización social de representar una amenaza a la estabilidad del sistema político podría contribuir a que eso suceda. Algunos observadores podrían comentar que la materialización de una eventual consolidación de la organización social en México en torno a la cuestión de los asentamientos informales resulta poco probable, particularmente si se compara el nivel actual de politización de la sociedad mexicana con el de la sociedad argentina. Sin embargo, el acercamiento entre diferentes actores como el MUP y Techo constituye un primer elemento que indica que se puede trabajar en ese sentido.

La actual desarticulación de la organización social de los pobladores de asentamientos informales en México fundamenta una serie de advertencias respecto al mantenimiento de la posición en agenda pública y política de la cuestión de la regularización en Argentina. Si bien, en este país, la sanción de la ley federal de integración socio-urbana representa un hito en términos de elaboración de políticas públicas, la profundización de la elaboración programática de lo que esa ley estipula implica que esa organización social en Argentina deba mantener su capacidad de representar una amenaza a la estabilidad del sistema político. La reconfiguración de los niveles de legitimidad respecto a las políticas destinadas a los sectores populares que expresa la victoria de la coalición Frente de Todos en las elecciones de 2019, en el marco de una profunda crisis socio-económica, es por lo pronto favorable.

Por último, se llama a reflexionar sobre el impacto que la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales posee a largo plazo en la legitimidad del sistema político de países como México y Argentina, particularmente por la existencia de un cierto rechazo por parte de una parte de la población a las políticas,

supuestamente clientelares y/o corporativistas, destinadas a los sectores populares, fundamentado en la supuesta manipulación de estos por parte de partidos políticos. En ese sentido, si bien la difusión mediática de las acciones del Estado en esos espacios puede resultar útil a corto plazo, podría contribuir en el mediano plazo a un hartazgo de otros sectores de la sociedad que se materializaría con el apoyo a partidos anti-populares. Evidentemente, a ese hartazgo contribuyen un sinnúmero de variables exógenas. Por ello, es necesario prever, ante una posible reconfiguración del sistema político, estrategias para que la cuestión de la regularización evolucione en pos de las mejoras de las condiciones de vida de los pobladores de los asentamientos informales o, por lo menos, no sea eliminada de la agenda. De ninguna manera se trata de despolitizar la cuestión de la regularización de asentamientos informales, y reducirla a una herramienta de intervención tecnócrata cuyo curso como política de Estado sería imposible de modificar. Al contrario, se considera importante impulsar, como resultado de la acción política de diversos actores sociales, la constante reelaboración de políticas públicas de regularización, en función de la reconfiguración del nivel de variables del sistema político, lo que podría implicar la adopción de estrategias despolitizadoras.

En el marco de la crisis sanitaria asociada al COVID-19, es posible reflexionar sobre los eventuales impactos en la evolución del posicionamiento en agenda de la cuestión de la regularización de asentamientos informales en ambos países. La profundización del deterioro de variables socio-económicas podría traducirse en una disminución de la capacidad por parte de la organización social de los sectores populares, en general, y los pobladores de asentamientos informales, en particular, de representar una amenaza a la estabilidad del sistema político. Sin embargo, ese deterioro podría también impactar en los niveles de legitimidad de los gobiernos de AMLO y Alberto Fernández. Si bien una eventual fragilización de su legitimidad entre los sectores populares podría mantenerse o restablecerse a través de mecanismos asistencialistas o discursivos, en el primer caso, o por tratarse de una coalición gobernante de la que forma parte una buena parte de esa organización social, en el segundo, se podría abrir una ventana de oportunidad para la introducción y/o consolidación de la cuestión de las condiciones de vida en los espacios de hábitat popular en la agenda pública y política.

A diferencia de lo que ha sucedido en México, por lo menos al momento de la publicación del presente trabajo, el impacto de la crisis sanitaria en los barrios populares en Argentina ha tenido un lugar privilegiado en el debate público, tal como lo demuestra su vasta

mediatización. Se podría considerar que esa mediatización de las difíciles condiciones de vida en esos espacios permitiría reforzar la legitimidad de las políticas destinadas a los sectores populares, entre ellas las de regularización de asentamientos informales. Sin embargo, como se ha considerado en este apartado, los niveles de legitimidad de ese tipo de políticas son bastante inelásticos, particularmente en sociedades polarizadas y desiguales donde el consenso en torno a cuestiones sociales es limitado. En todo caso, tal mediatización, que también se ha dado en países desarrollados, con la publicación de numerosos artículos sobre los desafíos de la gestión de la crisis sanitaria en los asentamientos informales de países en vías de desarrollo, contribuiría a obtener más fácilmente recursos por parte de agencias financieras multilaterales para financiar políticas de regularización.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, P. (2012), "La Ciudad informal COM-FUSA: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular" en Salazar, C. (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, Ciudad de México: El Colegio de México, pp.85-124.
- Agier, M. (1999), *L'invention de la ville. Banlieues, townships, invasions et favelas*, Amsterdam, Éditions des archives contemporaines, 176pp.
- Azuela, A. (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México D.F.: El Colegio de México, 279pp.
- Azuela, A. (1993), "Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, Núm. 3, pp.133-168.
- Azuela, A. (1994), "Corporativismo y privatización en la regularización de la tenencia de la tierra" en Hiernaux, D. y Tomas, F. (eds), *Cambios Económicos y Periferia de las Grandes Ciudades: El Caso de México*, Institut Français d'Amérique Latine y Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, pp.79-92.
- Azuela, A. (1996), "Evolución de las políticas de regularización" en Azuela, A. y Tomas F. (coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, pp.231-238.
- Azuela, A. y Duhau, E. (1998), "Tenure Regularization, Private Property and Public Order in Mexico" en Fernandes, E. y Varley, A. (eds.), *Law and Urban Change in Developing Countries*, Nueva York: Zed Books Ltd, pp.157-171.
- Benitez, J. (2019). "Los límites del derecho a la ciudad como prisma para entender conflictos urbanos: acción colectiva y lenguaje de derechos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", *Población & Sociedad*, 26(1).
- Blaunstein, E. (2001), *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*, Comisión Municipal de la Vivienda, Buenos Aires.
- Boltvinik, J. y Damián, A. (2001), "La pobreza ignorada. Evolución y características", *Papeles de Población*, Núm. 29, pp.21-53.
- Brakarz, J., Rojas, E. y Greene, M. (2002), "Ciudades para todos: La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios", Washington DC: BID.
- Brikman, D. (2016), "¿Gestión social del Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011 – 2015", *Quid16*, Núm. 6, pp.1-26.
- Bruno, D.-P., Coelho, R. y Palumbo, M.-M. (2017), "Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. El caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)", *Argumentos*, Núm. 19, pp.90-119.
- Calderón Cockburn, J. (1987), "Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistema político. El caso de las zonas ejidales y comunales en la Ciudad de México (1980-1984)", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Núm. 2, pp.301-324.
- Calderón Cockburn, J. (1999), "Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina", Lincoln Institute Research Report, Lincoln Institute of Land Policy.
- Calderón Cockburn, J. (2006), *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*, Lima: SINCO editores/Lincoln Institute of Land Policy.
- Calderón Cockburn, J. (2010), "Titulación de la propiedad y mercado inmobiliario", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Núm 75, pp.625-661.
- Camou, A. (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*, México D.F., Editorial Plaza y Valdés, 338pp.

- Canestraro, M.L. (2013), “¿Ilegales, irregulares, informales? Aportes para un debate sobre el acceso al suelo”, *Nómadas*, Número Especial América Latina.
- Cardoso, A. (2003), “Irregularidade urbanística: questionando algunas hipótesis”, *Caderno Metrópole*, Núm. 10, pp.9-25.
- Castel, R. (1997), *La Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós Estado y Sociedad, 493pp.
- Castells, M. (1976), “La nueva estructura de la dependencia y los procesos políticos de cambio social en América Latina” en Pizzorno, A., Kaplan, M. y Castells, M. (eds.) *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*, Buenos Aires: SIAP.
- Clichevsky, N. (2006), “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.
- Clichevsky, N. (2012), “Informalidad urbana: Abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones” en Cravino, M.-C. (comp.) *Repensando la ciudad informal en América Latina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp.105-136.
- Cohen, M.-P. (1979), “Política y vivienda en México 1910-1952”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 41, Núm. 3, pp.769-835.
- Connolly, P. (2009), “Observing the evolution of irregular settlements. Mexico City’s colonias populares, 1990 to 2005”, *International Development Planning Review*, 31(1), pp.1-35.
- Connolly, P. (2013), “La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano” en Ramírez Velásquez, B.-R. y Pradilla Cobos, E. (comp.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina. Volumen II*, México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, pp.505-562.
- Connolly, P. y Wigle, J. (2017), “(Re)constructing Informality and ‘Doing Regularization’ in the Conservation Zone of Mexico City”, *Planning Theory and Practice*, Vol. 18, Núm. 2, pp.183–201.
- Cravino, M.-C. (1998), “Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo”, Ponencia al 1er Congreso Virtual de Antropología y Arqueología, Organizado por Naya.
- Cravino, M.-C. (2009a), *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, 240pp.
- Cravino, M.-C. (2009b), “Las metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista Lider*, vol. 15, pp.31-55.
- Cravino, M.-C. (2012), *Repensando la ciudad informal en América Latina*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 247pp.
- Cravino, M.-C. (2015), “El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, Vol. 8, Núm. 15, Bogotá, Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, pp.40-51.
- Cravino, M.-C. (2016a), “Estado, organizaciones barriales y disputas en torno a las definiciones de políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Comentarios en relación a los artículos de Brikman y Camelli y Snitcofsky”, *Quid16*, Núm. 6, pp.47-53.
- Cravino, M.-C. (2016b), “Poder judicial y ocupaciones de suelo en Buenos Aires”, *Revista Direito e Práxis*, Vol. 7, Núm. 14, pp.454-491.
- Cravino, M.-C., (2018a), “Asentamientos populares, entre la regularización y la nada. Sobre el proyecto de Ley de regularización dominial de la vivienda familiar e integración socio-urbana en Argentina”, *Café de las Ciudades*, julio de 2018.

- Cravino, M.-C. (2018b), “Urbanismo social en los procesos de urbanización de villas de la Ciudad de Buenos Aires (2015 – 2018): deconstruyendo los discursos y prácticas”, *Fénix*, Núm. 71, pp.73-79.
- Cravino, M.-C., del Río, J.-P. y Durate, J.-I. (2008), “Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área metropolitana de Buenos Aires” en Cravino M.-C. (org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp.45-64.
- Cravino, M.-C. y Palombi, A.-M. (2015), “El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, Vol. 8, Núm. 15, Bogotá, Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, pp.40-51.
- Cruz, A. (2020), “Antorcha Campesina crea partido político”, *Diario Querétaro*, 21 de enero de 2020.
- Damián, A. (2019), “Pobreza y desigualdad en México. La construcción ideológica y fáctica de ciudadanías diversas y desiguales”, *El Trimestre Económico*, Vol. LXXXVI (3), Núm. 343, pp.623-666.
- Damián, A. y Schteingart, M. (2018), “Ciudades, pobreza y segregación” en Negrete, M. (coord.), *Urbanización y política urbana en Iberoamérica*, Ciudad de México: El Colegio de México, pp.269-309.
- Damon, J. (2017), *Un monde sans bidonvilles. Migrations et urbanisme informel*, Paris: Editions du Seuil, 116pp.
- Davidoff, P. (2003), “Advocacy and Pluralism in Planning” en Campell, S. y Fainstein, S. (eds.) *Readings in Planning Theory*, Londres, Ed. Blackwell Publishers. pp. 191-205.
- Davis, M. (2006), *Planet of Slums*, Nueva York: Verso, 249pp.
- de Soto, H. (1986), *El Otro sendero*, Lima: Editorial El Barranco, 317pp.
- Delamata, G. (2016), “Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires”, *Direito & Praxis*, Vol 7, Núm. 14, pp.567-587.
- Delgadillo, V. (2016), “Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares en la ciudad de México”. *Territorios*, (35), pp.81-99.
- Denters, H.-W. y Rimmer, P.-J. (2006), “Building Blocks for a Methodology for Comparative Urban Political Research”, *Urban Affairs Review*, 41, pp.550-571.
- Di Gaetano, A. y Strom, E. (2003), “Comparative Urban Governance: An Integrated Approach”, *Urban Affairs Review*, 38, pp. 356-395.
- Di Virgilio, M.-M., Guevara, T. y Arqueros, M. (2010). “Veinte años no es nada. Procesos de regularización en villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Ciudad y Territorio*, Vol. XLIII, Núm. 167.
- Di Virgilio, M.-M., Guevara, T. y Arqueros, M. (2014), “Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización en Argentina, Brasil y México”, *Revista INVI*, 29(80), pp.17-51.
- Duhau, E. (2002), “Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares”, Lincoln Institute of Land Policy, Mimeo.
- Esping-Andersen, G. (1996), *Welfare States in Transition. National Adaptation in Global Economics*, UNRIS, Sage Publication, 276pp.
- Fainstein, C., y Palombi, A.-M. (2019), “Pragmatismo, desaliento de expectativas y gobernabilidad. La política de villas de las gestiones de Mauricio Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015)”, *Territorios*, (40), pp.227-244.
- Favela Gavia, M. (2002), “La estructura de las oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: el examen del caso mexicano”, *Estudios Sociológicos*, Vol. XX, Núm. 1, pp.91-121.

- Fernandes, E. (2008), "Consideraciones generales sobre las políticas de regularización de asentamientos informales en América Latina", *Revista Eure*, Vol. 34, Núm. 102(1), pp.25-38.
- Fernandes, E. (2012). "Una lectura crítica de Hernando de Soto" en Salazar, C. (Coord.). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México D.F.: El Colegio de México.
- Fernández Álvarez, M.-I. (2018), "Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades desde la economía popular argentina", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 62, pp.21-38.
- Ferrari Curdo, M.-C. (2011), "Las políticas habitacionales post-2001 desde una villa del Gran Buenos Aires: el Estado en construcción", *Trabajo y Sociedad*, Vol. XV, Núm. 17, pp.123-138.
- Forester, J. (2003), "Challenges of Deliberation and Participation" en Campell, S. y Fainstein, S. (eds.) *Readings in Planning Theory*, Londres, Ed. Blackwell Publishers. pp. 206-213.
- Franquesa, J. (2007), "Vaciar y llenar, o la lógica espacial de la neoliberalización", *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (118), pp.123-152
- Galiani, S. y Schargrodsky, E. (2016), "The Deregularization of Land Titles", NBER Working Paper, Núm. 22482.
- Gehl (2018), "Embracing the Paradox of Planning for Informality".
- González Bárcenas, F. y Sáez de Nonclares Lemus, M. (2016), *Gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas en la ciudad de México*, Ciudad de México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 349pp.
- Grabois, J. (2018), *La clase peligrosa. Retratos de la Argentina oculta*, Buenos Aires: Planeta, 200pp.
- Harvey, D. (2009), "Use value, exchange value and the theory of urban land use" en Harvey, D., *Social Justice and the City. Revised Edition*, Londres: Edward Arnold, pp.153-194.
- Hernández, A. (2014), "Principios rectores de la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos humanos irregulares en México. Análisis crítico de la urbanización masiva irregular y de su proceso de regularización en ejidos y comunidades", tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Huamán, E. (2010), "La regularización territorial en la zona metropolitana de la Ciudad de México (1970-2002): un instrumento desvinculado de la política de ordenamiento territorial", *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. XIV, Núm. 331.
- Huamán, E. (2005), "Entre la irregularidad y la regularización del suelo urbano. la red del Intercambio Institucional y las Políticas Territoriales en la ZMCM, 1970-2002", tesis de doctorado en Diseño, México D.F., División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Huber, E. (2004), "Globalización y desarrollo de políticas públicas en Latinoamérica" en Boltvinik, J. y Damián, A. (coords.) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México D.F.: Siglo XXI editores, pp.191-199.
- Ibarra, L. (2013), "Una política pública atrapada. La regularización de asentamientos humanos irregulares en suelo de origen social en México", tesis de maestría en Políticas Públicas Comparadas, México DF, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Jiménez E. (1989), "A new form of government control over *colonos* in Mexico City" en Gilbert, A. (comp.) *Housing and Land in Urban Mexico*, San Diego: University of California, Center for US-Mexican Studies, pp.157-172.
- Jiménez, E., Cruz, H y Ubaldo, C. (2012), "El regreso a la irregularidad de las colonias populares. Títulos de propiedad y sucesión" en Salazar, C. (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México D.F., El Colegio de México. pp.337-377.
- Jones, G.-A. (1996), "Dismantling the *Ejido*: A Lesson in Controlled Pluralism", en Aitken R., Craske N., Jones G.-A., Stansfield D..E. (eds) *Dismantling the Mexican State?*, Londres: Palgrave Macmillan, pp.188-203.

- Kantor, A.-D. y Savitch, H.-V. (2005), "How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note", *International Journal of Urban and Regional Research*, 29, pp.135-151.
- Koolhaas, R. (1994), « La ville générique », [2000], en *Mutations. Bordeaux. Actar. Arc en rève/Centre d'architecture*, pp.721-742.
- Larsen, M. y Hindi, G. (2013), "Nuevos escenarios de organización de los trabajadores, a partir de la implementación del programa Argentina Trabaja: caso CTEP", VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social, Sección de Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- Le Galès, P. (1995), "Urban regime and urban governance: towards a sociological view", ECPR Bordeaux.
- Le Galès, P. (2001), *European Cities, Social Conflicts and Governance*, Londres: Oxford University Press, 280pp.
- Le Galès, P. (2017), "The political sociology of cities and urbanisation process: social movements, inequalities and governance" en Hall, S. y Burdett, R. (eds.) *The 21st century city*, Londres: Sage, pp.215-235.
- Le Galès, P. y Lascoumes, P. (2007), "Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments of Public Policy Instrumentation", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, Núm. 1, pp.1-21.
- Lefebvre, H. (2013), *La Producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing, 451pp.
- Levy, S. (1994), "La pobreza en México" en Vélez, F. (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para compartirla*, Lecturas del trimestre económico, Núm.78, FCE.
- Lewis, O. (1967), "La cultura de la pobreza", *Pensamiento Crítico*, Núm. 7, pp.52-66.
- Linn, J.-F. (1983), *Cities in the Developing World: Policies for their Equitable and Efficient Growth*, New York / Washington DC, Oxford University Press / World Bank.
- Longa, F. (2015), "Estado, gobierno y sociedad en el ciclo kirchnerista: miradas desde el Movimiento Evita", XI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Lijphart, A. (1971), "Comparative Politics and the Comparative Method", *The American Political Science Review*, Vol LXV, pp.682-693.
- Lindblom, C.-E. (2003), "The Science of Muddling Through", en Campell S. y Fainstein, S. (eds.) *Readings in Planning Theory*, Londres, Ed. Blackwell Publishers. pp.176-190.
- Martínez, C. (2013), "Redefiniciones de la política de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires", *Mundo Urbano*, Universidad Nacional de Quilmes, Núm 19.
- Martínez Lorea, I (2013). "Henri Lefebvre y los espacios de lo posible. Prólogo" en Lefebvre, H., *La producción del espacio*, Madrid: Capitán Swing, pp.9-30.
- Melé, P. (1988), "Cartographier l'illégalité: fillières de production de l'espace urbain de la ville de Puebla (Mexique)", *L'Espace Géographique*, 4, pp.257-263.
- Merklen, D. (1997), "Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires", *Nueva Sociedad*, Núm. 149, pp.162-177.
- Merklen, D. (2006), "Une nouvelle politique pour les classes populaires. Les piqueteros en Argentine", *Tumultes*, Núm. 27, pp.173-197.
- Mollá Ruíz-Gómez, M. (2006), "El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan", *Investigaciones Geográficas (Mx)*, Núm. 60, pp.83-109.
- Montaño, J. (1979), *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, México D.F.: Siglo XXI Editores, 224pp.
- Muñoz, M.-A. y Villar, L.-I. (2017), "Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-

- 2017)”, *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, Núm. 5, pp.1-30.
- Ochsensus, F., Carman, M., Lakerman V. y Wertheimer, M. (2016), "Políticas hacia villas y casas tomadas de la ciudad de Buenos Aires: tensiones entre la inclusión y la exclusión", *Revista INVI*, 31(89), pp.193-215.
- Ordoñez, G. (2014), “La estrategia para la superación de la pobreza urbana en los gobiernos de la alternancia (2000-2010)”, en Ordoñez, G. (coord.) *La pobreza urbana en México: nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública*, México D.F.: El Colegio de la Frontera Norte, pp.91-116.
- Oszlak, O. (1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Estudios Cedes-Humanitas.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976), *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires: CEDES, 52pp.
- Perlman, J. (1976), *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*, Berkeley: University of California Press, 344pp.
- Perlman, J. (2010), *Favela. Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*, Londres: Oxford University Press, 412pp.
- Pickvance, C. (1986), “Comparative urban analysis and assumptions about causality”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 10, pp.162-184.
- Pierre, J. (2005), “Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities”, *Urban Affairs Review*, 40, pp. 446-462.
- Pradilla Cobos, E. (1982), “Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del Estado en América Latina” en Pradilla Cobos, E. (comp.) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pradilla Cobos, E. (2016), “Zona Metropolitana del Valle de México: neoliberalismo y contradicciones urbanas”. *Sociologías*, Vol. 18, Núm. 42, pp.54-89.
- Progresse (1994), *Programas de regularización del suelo en la ciudad de México* : PROGRESSE, México D.F., 34pp.
- Portantiero, J.-C. (1988a), “Sociedad civil, Estado y sistema político”, en *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, pp.105-120.
- Portantiero, J.-C. (1988b), “Sociedad civil, partidos y grupos de presión en América latina”, en *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, pp.137-145.
- Quetglas, F. (2018), “Un paso necesario hacia una sociedad más integrada”, *Café de las Ciudades*, julio de 2018.
- Ramírez Corzo, D. y Riofrío, G. (2006), “Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal”, *Estudios urbanos*, Núm. 1, DESCO.
- Ramírez Saiz, J.-M. (1986), *El movimiento urbano popular en México*, México D.F.: Siglo XXI Editores, 224pp.
- Relli Ugartamendia, M. (2018), “Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y Partido de La Plata, 1983 – 2015”, tesis de doctorado en Geografía, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de la Plata.
- Retamozo, M. (2011), "Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina", *Polis. Revista Latinoamericana*, 10 (28), pp.243-279.
- Rial, J. (1988), “Gobernabilidad, partidos y reforma política”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, Núm. 2, pp.11-33.
- Riofrío, G. (1991), *Producir la ciudad (popular)*, Lima: Desco.

- Riofrío, G. (2008), “Perú: los casos y sus lecciones”, Lincoln Institute of Land Policy, Caracas, Venezuela.
- Robinson, J. (2010), “Cities in a world of cities: the comparative gesture”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, pp.1–23.
- Rodríguez M.-C. (2017), *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 95pp.
- Rodríguez, M.-C. (2019), “Urbanismo ‘pasito a pasito’. Villas y reconfiguración de la centralidad metropolitana en Buenos Aires, Argentina”, *Andamios*, Vol. 16, Núm. 39, pp.15-45.
- Roy, A. (2004), “Transnational Trespassing: The Geopolitics of Urban Informality” en Al Sayyad, A. y Roy, A (eds.), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*, Londres: Lexington Books, pp.289-318.
- Salazar, C. (2011), “La privatisation des terres collectives agraires dans l’agglomération de Mexico. L’impact des réformes de 1992 sur l’expansion urbaine et la régularisation des lots urbains”, *Revue Tiers Monde*, Núm. 206, pp.95-114.
- Salazar, C. (2016), “Gobierno y asentamientos irregulares en el Distrito Federal” en Aguilar, A.-G. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidad y retos*, Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, pp.481-490.
- Salazar, C. (2018), “Transformación institucional y gobierno de los asentamientos informales” en Le Gales, P. y Ugalde, V., *Gobernando la Ciudad de México: lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, Ciudad de México: El Colegio de México, pp.545-568.
- Salazar, C. (2019), “El nudo gordiano de la regularización” en Sobrino, J. y Ugalde, V. *Desarrollo urbano y metropolitano en México*, Ciudad de México: El Colegio de México, pp.171-204.
- Salazar, C. (2020), “New Procedures, Persistent Failures: Entitlement Practices in Mexico’s Informal Settlements”, en Salazar, C. (ed.) *Informality Revisited: Latin American Perspectives on Housing, the State and the Market*, Londres: Wiley-Blackwell and Society for Latin American Studies, pp.96-115.
- Schteingart, M. (1985), “Desarrollo urbano y política de tierra y vivienda en África: el caso de Abidjan. Algunas comparaciones con el caso de México”, *Estudios de Asia y África*, Vol.20, Núm 2(64), pp.95-120.
- Schteingart, M. (1989), *Los productores del espacio habitable. Estado, Empresa y Sociedad en la Ciudad de México*, México D.F.:El Colegio de México.
- Schteingart, M. y C. Salazar (2003), “Expansión urbana, protección ambiental y actores sociales en la Ciudad de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 18, Núm. 3, pp.433-460.
- Schteingart, M. y Pirez, P. (2015), *Dos grandes metropolis latinoamericanas: Ciudad de México y Buenos Aires. Una perspectiva comparativa*, México D.F.: El Colegio de México, 365pp.
- Snitcofsky, V.-L. (2017), “Las villas y las ciencias sociales en Argentina. Una relectura crítica sobre dos perspectivas clásicas”, *Urbana*, Vol. 9, Núm. 1, pp.251-259.
- Tamayo, S. (2015), “Crítica de la ciudadanía en la ciudad del libre mercado” en Álvarez Enríquez, L., Delgado Ramos, G.-C. y Leal Martínez, A. (coords.) *Los desafíos de la ciudad*, México D.F.: UNAM-CEIICH, pp.517-535.
- Tapia, L. (2005), "Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política", Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano, Clacso.
- Tello Macías, C. (1978), “La economía echeverrista: Balance provisional”, *Nexos*, 1 noviembre 1978.
- Tomas, F. (1996), “Acerca de un nuevo modelo de regularización de los asentamientos irregulares en la ciudad de México” en Azuela, A. y Tomas, F. (eds) *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México D.F.: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 239-242.

- Turner, J. (1976), *Housing by People. Towards Autonomy in Building Environments*, Nueva York: Pantheon Books, 169pp.
- Valladares, L. (2006). *La favela d'un siècle à l'autre*, Paris: Éditions de la maison des sciences de l'homme, 229pp.
- Velásquez, C. (2012), "La política de mejoramiento integral de barrios en Medellín. ¿Reconquista por parte del Estado?", *Kavilando*, Vol. 3, Núm. 1/2, pp.72-78.
- Varela, O.-D. y Cravino, M.-C. (2008), "Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención" en Cravino, M.-C. (org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp.45-64.
- Varley, A. (1985), "Ya somos dueños: ejido land development and regularisation in Mexico City", tesis de doctorado en Geografía, Londres, The University of London.
- Varley, A. (1993), "Clientelism or technocracy? The politics of urban land regularization" en Harvey, N. (ed.), *Mexico: Dilemmas of Transition*, Institute of Latin American Studies, Londres: University of London and British Academic Press, pp.249-276.
- Varley, A. (1994), "¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana, 1970-1998", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 56, No. 4, pp.135-164
- Varley, A. (1996), "Delivering the Goods: Solidarity, Land Regularisation and Urban Services" en Aitken R., Craske N., Jones G.A., Stansfield D.E. (eds) *Dismantling the Mexican State?*, Londres: Palgrave Macmillan, pp.204-224.
- Varley, A. (2010), "Modest Expectations: Gender and Property Rights in Urban Mexico", *Law and Society Review*, Vol. 44, Núm. 1, pp.67-100.
- Varley, A. (2013), "Postcolonialising Informality?", *Environment and Planning D-Society & Space*, Vol. 31, Núm. 1, pp.4-22.
- Varley, A. (2014), "Salazar, Clara Eugenia (coord.) Irregular: suelo y mercado en América Latina, México, El Colegio de México, 2012", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 29, Núm. 1 (85), pp.207-213.
- Varley A. (2017), "Property titles and the urban poor: from informality to displacement?", *Planning Theory & Practice*, 18:3, pp.385-404.
- Vommaro, G. y Armesto, M. (2015), "¿Nuevos políticos en el partido, viejos políticos en las listas? Reclutamiento partidario y división del trabajo político en PRO, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", *Pasado Abierto*, Núm. 2, pp.110-132.
- Vommaro, G. y Gené, M. (2017), "Argentina: el año de Cambiemos", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 37, Núm. 2, pp.231-253.
- Walton, J. y Masotti, L. (1976), *The City in Comparative Perspective: Cross-National Research and New Directions in Theory*, Nueva York: Sage, 317pp.
- Walton, J. (1990), "Theoretical Methods in Comparative Urban Politics" en Logan J.-R. y Swanstrom T. (eds) *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*, Philadelphia: Temple University Press, pp.242-257.
- Ward, P. (1989), "Political mediation and illegal settlement in Mexico City" en Gilbert, A. (comp.) *Housing and Land in Urban Mexico*, San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, pp.135-155.
- Ward, P. (1998), "Foro internacional sobre la regularización y mercados de tierra" en Mullahy, L. y Smolka, M.-O. (eds.), *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, pp.98-105.

Wigle, J. (2014), “The ‘graying’ of ‘green’ zones: Spatial governance and irregular settlement in Xochimilco, Mexico City”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 38, Núm. 2, pp.573–589.

ANEXOS

Anexo 1. Guía de entrevistas semi-estructuradas

1. Exposición de la trayectoria del entrevistado en relación a la cuestión de la regularización de asentamientos informales (académica, profesional)
2. Exposición del papel que el entrevistado y la dependencia/organización en la que se encuentra(aba) desempeñan(ban) respecto a la cuestión de la regularización de asentamientos informales
3. Serie de preguntas sobre la percepción desde la dependencia/organización acerca de la evolución del posicionamiento en agenda pública y política de la cuestión de la regularización de asentamientos informales <ol style="list-style-type: none">Momentos clavesVoluntad política por parte de funcionarios/referentes específicosElementos particulares que facilitan/dificultan el trabajo de la institución/organización
4. Serie de preguntas sobre la dependencia/organización en particular (estado actual y evoluciones) <ol style="list-style-type: none">Relaciones con (otras) dependencias gubernamentales (poder ejecutivo, legislativo, judicial)Relaciones con (otras) organizaciones sociales de baseRelaciones con (otras) organizaciones de la sociedad civilRelaciones con pobladores de asentamientos informales
5. Perspectivas de la dependencia/organización respecto al trabajo que están haciendo en el marco de la alternancia democrática

Anexo 2. Listado de entrevistados(as)

Nombre	Cargo (por el/los que se lo(a) entrevistó)	
ARGENTINA		
Sebastián Welisiejko	Secretario Nacional de Integración Socio-Urbana	2017-2019
Martín Motta	Coordinador General del Plan de Hábitat y Vivienda “Habitar BA 2050” Asesor de Gerencia General y Presidencia en Instituto de Vivienda CABA	2019-Actualidad 2019
Federico Ugo	Subsecretario de Economía Popular de la Provincia de Buenos Aires Referente Movimiento Evita/CTEP	2019-Actualidad
Araceli Ledesma	Referente en Mesa Nacional de Barrios Populares por TECHO Argentina	2018-Actualidad
Dafne Regenhardt	Coordinadora de Monitoreo y Evaluación en Secretaría de Integración Socio-Urbana CABA	2017-Actualidad
Iván Kerr	Secretario Nacional de Vivienda Subsecretario Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda Director del Instituto de Vivienda CABA Gerente general del Instituto de la Vivienda CABA	2017-2019 2015-2017 2014-2015 2012-2014
Daniel Field	Director de Asuntos Públicos TECHO Argentina Coordinador de Asuntos Públicos TECHO Argentina	2017-Actualidad 2015-2017
Juan Maquieyra	Presidente del Instituto de Vivienda CABA	2015-Actualidad
Guillermina Storch	Responsable Regional Renabap Referente MTE/CTEP	2016-Actualidad
Florencia Aguilar	Directora de Desarrollo Urbano y Territorial en Agencia de Administración de Bienes del Estado	2015-2019
Juan Garré	Gerente de Integración Social y Económica en Instituto de Vivienda CABA Asesor en Gasto Social Vice-Jefatura Gabinete Nación	2019-Actualidad 2018-2019
Rafael Klejzer	Director Nacional de Comercialización y Abastecimiento del Ministerio de Desarrollo Social Referente Nacional Movimiento Popular La Dignidad/CTEP	2019-Actualidad
Angeles Legisa	Responsable Unidad Ejecutora de Proyectos de Financiamiento Externo del Instituto de Vivienda de la CABA	S/f

Bárbara Bonelli	Defensora Adjunta del Pueblo de CABA Secretaria Parlamentaria Bloque Evolución Radical	2019-Actualidad 2017-2019
Martín Navarro	Responsable de la Mesa de Economía Movimiento Evita	2009-Actualidad
Diego Fernández	Secretario de Integración Socio-Urbana de la CABA	2015-Actualidad
Itaí Hagman	Diputado Nacional por el Frente Patria Grande	2019-2023
Fabio Quetglas	Diputado Nacional por la UCR	2017-2021
MÉXICO		
Alejandro Hernández Gutiérrez	Director de Delegaciones Insus Delegado Estado de México Corett	2019-2020 2003-2010
Larissa Ibarra Valdez	Representante Regional Insus Subdirectora de Desarrollo de Proyectos Corett/Insus	2020-Actualidad 2009-2020
Víctor Manuel Álvarez Bautista	Jefe del Departamento de Escrituración Insus	S/f
Carlos Flores Rico	Director General de Corett Coordinador del Plan Presidencial Chalco, Pronasol (SPP) Subdelegado de Tlalpan y Coordinador del Programa de Regularización del Ajusco Medio (DDF)	1994-1998 S/f S/f
Enrique Cano Bustamante	Director de Vinculación e Incidencia TECHO México Director Social TECHO México	2020 2017-2020
Amado Acosta	Director de Delegaciones de Corett Director de Operaciones de Corett Director de la Unidad de Vinculación y Promoción Social de Corett	2016-2018 2014-2016 2012-2014