



Geografías desde el Sur

ISSN: 1853-6026

Nro 10 -oct. 2023

CENTRO DE INVESTIGACIONES GEOGRAFICAS

Director Adriani, Luis
Subdirectora Pintos, Patricia
Secretario Arturi, Diego

Consejo Directivo
Adriani, Héctor Luis
Zappettini, María Cecilia
Pérez Ballari, Andrea
Carut, Claudia
Feliz, Mariano

Comité Editorial

Arturi, Diego, Botana María Inés, Carut Claudia, Del Río, Juan Pablo,
Féliz, Mariano, Langard, Federico, Merino, Gabriel, Murgier, Néstor,
Narodowski, Patricio, Nieto, Daniela, Relli Ugartamendía, Mariana,
Silva, Miguel Ángel y Zappettini, Maria Cecilia

Equipo Editorial

Directora

Pohl Schnake, Verónica

Secretario

Báez, Santiago

Coordinación Editorial

Margueliche, Juan Cruz

Dossier: “40 años de Democracia en Argentina”

Ley 27.453 de régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana

Un gran paso para enfrentar un problema estructural

Narodowski, Patricio, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ)

Ramírez, Paula Cecilia, Universidad Latinoamericana de las Periferias (ULPE) y Secretaria de Integración Socio Urbana (SISU)

Rodríguez, Lucía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ)

Zugbi, Ladislao, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ)

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar la importancia de Ley 27.453 “Régimen de regularización dominial para la Integración Socio-urbana”, como una respuesta al problema de la tenencia irregular del suelo urbano, el acceso informal a los servicios básicos y la carencia de vivienda. Se aborda la problemática en América Latina y Argentina, a lo largo de los años. Se halla que hasta su aprobación no sólo no hubo una intervención del problema en pos de su disminución, sino que, por el contrario, las tomas de tierra y el crecimiento de los barrios populares se aceleró. Representa un paso fundamental para restituir derechos democráticos. Surge como consecuencia de que la fuerte crisis del modelo neoliberal provocó el replanteo de las políticas en 2003, pero inicialmente se recuperó la tradición de focalizar la estrategia en la vivienda social sin mecanismos participativos y por eso no se logró atender la problemática de la creación de los barrios populares. En la primera década del gobierno popular, los esfuerzos fueron superadores, aunque limitados en cuanto a objetivos y mecanismos. La ley, por el contrario, resume las luchas de los barrios y representa una estrategia para la mejora de la vida en ellos. La norma y los cambios institucionales que generó significa un marco normativo que permitió iniciar un proceso de construcción de una política de regularización y mejora del hábitat con involucramiento de los movimientos sociales, sin embargo, aún resta mucho por hacer. Se necesita de una multiplicidad de actores y la suma de voluntades, decisiones políticas y recursos sostenibles para poder abordar definitivamente el déficit habitacional y la falta de condiciones dignas de habitar los territorios.

}

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis de la importancia de Ley 27.453 “Régimen de regularización dominial para la Integración Socio-urbana”, frente al déficit habitacional y la falta de acceso a la tierra que atraviesa toda Latinoamérica (LATAM) y Argentina, lo cual tiene como consecuencia la tenencia irregular del suelo urbano, el acceso informal a los servicios básicos y una profunda carencia cualitativa y cuantitativa respecto a la vivienda. Se presta atención al modo en que se planificó la normativa y los procesos que derivaron de ella. Para avanzar se parte de una síntesis de la problemática en América Latina y Argentina, abordando los cambios jurídicos y sus principales impactos. Posteriormente se indaga sobre la ley y los primeros debates, en relación a esos antecedentes. Como se podrá ver, luego de muchos años incluso del período democrático, la ley se ocupa de abordar directamente el déficit de los sectores populares con un fuerte involucramiento de los movimientos sociales en los cuales se organizan.

LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN, VIVIENDA Y HÁBITAT EN AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA

LATAM vive a lo largo del periodo 1930-1960 un proceso de suburbanización residencial vinculado al proyecto económico de industrialización por sustitución de importaciones (Cantiri, J., 2019). Durante ese periodo, surgen un conjunto de organismos públicos con el objeto de generar vivienda social (Puerta, 2022). En ese marco, Argentina no fue la excepción. Según Camelli (2017) y Ballent (2018), desde la posguerra hay un aumento de producción estatal de vivienda a partir de la agenda iniciada en el primer gobierno peronista con el Primer Plan Quinquenal y el Banco Hipotecario Nacional (BHN), y a menor escala los años posteriores. En paralelo se conforma una oferta de viviendas con financiamiento diverso, incluso sindical, provista por constructoras privadas.

Sin embargo, desde los años 60s se comienza a evidenciar las consecuencias del proceso de falta de construcción de zonas urbanas a la par que crecía el desarrollo de la industria y, por tanto, la aparición de asentamientos cuasi-regulares e informales, construidos sobre tierras de bajo valor, pero con elevado riesgo ambiental, tenencia irregular, acceso deficitario a servicios básicos, vivienda precaria. Las políticas urbanas de los diferentes gobiernos resultaron escasas, inestables y focalizadas en la construcción de vivienda nueva, planificadas de forma aislada de las familias de quienes allí habitarían (Fernández Wagner, R., 2004 a; Sepúlveda Ocampo, R., y Fernández Wagner, R., 2006). Es decir, que estas políticas no construyeron un diagnóstico y respuesta hacia esta realidad (Pírez, 2014)

En 1972 se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) para concentrar la vivienda social. Según Barreto (2018) el modelo se basaba en la participación de empresas constructoras y tenían como destinatarios a los asalariados formales.

Con la llegada de políticas sociales restrictivas, a mediados de los 70, se instala en paralelo, un nuevo paradigma respecto a las respuestas posibles de cara a la creación de asentamientos informales: la erradicación. Esta segunda generación de políticas buscaba la erradicación de las viviendas que se habían construido de manera precaria en el marco de la toma de tierras y la relocalización de las familias. Esto venía de la mano de brindar a las familias lotes alejados de la zona céntrica y con perspectivas de ser urbanizados, y a su vez, la construcción de la vivienda quedaba a cargo de cada familia relocalizada. (Fiori, J., y Ramírez, R., 1992; Sepúlveda Ocampo, R., y Fernández Wagner, R., 2006; Motta, J. M., 2011).

En Chile, que comenzó a experimentar anticipadamente la reestructuración neoliberal, las políticas se basaron en subsidios habitacionales, el auge del sector privado en los mercados del suelo y la generación de conjuntos de vivienda como los ya mencionados (Rodríguez, A., y Rodríguez, P., 2009; Tironi, E., Vergara, P., y Baño, R. (1988); Rodríguez Matta, M.P., 2013; Sugranyes, A., 2013). El modelo proponía mecanismos participativos típicos del neoinstitucionalismo, mediante la presencia de fundaciones, organizaciones no gubernamentales, etc. (Medina, A., y Narodowski, P., 2019). En este esquema que se reproduciría en la política habitacional regional de los 90s, la vivienda social como había sido pensada en la posguerra, con fuerte presencia estatal desaparece (Azuela, A., 1995).

En Argentina, durante la última dictadura militar las medidas de erradicación de villas y asentamientos no lograron dar respuesta. Por el contrario, las políticas económicas impulsadas y

los índices de pobreza en aumento, multiplicaron el déficit habitacional, dando como resultado la multiplicación de los barrios informales a través de las ocupaciones de tierras como un nuevo fenómeno (Cravino, M.C., y Vomaro, P., 2018). Luego, independientemente de que el primer gobierno democrático intentara retomar la vivienda social y otras políticas de loteos sociales focalizados, no se logra revertir la situación y la crisis profundiza la problemática (Fernández Wagner, R., 2004 b; Rodulfo, M.B., y Boselli, T., 2015).

En los 90s, en buena parte de LATAM se ponen en marcha modelos económicos e institucionales pro mercado, a partir de la idea de que el estado debería desistir de cualquier intervención directa facilitando únicamente el pleno funcionamiento del mercado inmobiliario (Banco Mundial, 1993). La realidad mostró que las políticas, como dice Fernández Wagner (2004 b), fueron fragmentadas y caóticas, el impacto más importante es de nuevo la construcción de barrios periféricos de alta densidad; un caso paradigmático de subsidio a la demanda y fuerte presencia privada en la oferta en esta época, y hasta nuestros días, es Colombia luego de la reforma constitucional y a partir del Programa de Vivienda Gratuita (Florian, A., y Manrique, D., 2013; Cuervo Ballesteros, N., y Jaramillo González, S., 2022). Otro caso es el de Perú y su Política Nacional de Vivienda (Fernández Maldonado, 2016). Las formas de participación en los proyectos siguen siendo los del neoinstitucionalismo, en Colombia se fundan las mesas de trabajo, pero la bibliografía muestra la escasa participación resultante.

Los ejemplos de políticas integrales son escasos. En Argentina las funciones del FONAVI se descentralizan en un contexto de ajuste, CIPPEC (2019) y Di Virgilio y Rodríguez (2018) muestran que hay una menor construcción, una reducción en el tamaño de los conjuntos habitacionales construidos, junto a un intento de generar un mercado de créditos individuales. En paralelo se impulsaron acciones para la regularidad dominial lo cual implicaba un menor costo para el estado, pero el problema aumentaba de todos modos porque la situación social y de exclusión del mercado de trabajo y, por tanto, la posibilidad de acceder a la tierra empeoraba (Clichevsky, N., 2013; Di Virgilio, M.M., 2014; Nuñez, J., 2022). El acceso a los servicios básicos no era contemplado como parte estructural de una política habitacional.

En 1991 se aprueba la Ley N° 23.967 y ese año surge el Programa Arraigo. Luego, en 1994, la Ley Pierrri N° 24.374 que contempla la regularización a título gratuito de tierras ocupadas previamente –y 10 años de tenencia con ciertos requisitos- con un costo del 1% del valor fiscal del bien inmueble, luego de un proceso engorroso, que además eran diversos según la provincia (De Rosa, D., y Abadie, D.G., 2012; Maldonado, M. L., y Oyhandy, A., 2013). La Comisión Episcopal de Pastoral Social (2005) plantea que la misma ha podido aplicarse de manera intensiva en pocos lugares, como la provincia de Buenos Aires y Santa Fé. Cravino et al (2009) mostraba la lentitud de los trámites en el AMBA. Según Nuñez (2022) se asumía un rol subsidiario. Por otro lado, se da en un marco de ajuste fiscal, situación social negativa y sin modificar los criterios participativos.

En síntesis, las políticas de hábitat sufrieron constantes modificaciones condicionadas por el ciclo económico y político y fueron constituyéndose diferentes paradigmas con relación a cuál era la responsabilidad y las acciones que los Estados debían tomar frente a esta problemática estructural. Desde la construcción de vivienda social, pasando por la erradicación hasta la mercantilización de la tierra y la vivienda junto a la privatización de los servicios básicos, no sólo no hubo una

intervención del problema en pos de su disminución, sino que, por el contrario, las tomas de tierra y el crecimiento de los barrios populares se aceleró.

La fuerte crisis del modelo neoliberal provocó el replanteo de las políticas, surgiendo gobiernos en la región con programas pro consumo que intentan recuperar el papel central del Estado. Argentina y Brasil son buenos ejemplos del intento y de los problemas surgidos (Bonduki, N., 2011; Pessina, L., 2013; Czytajlo, N.P., et al, 2017).

En el caso de Argentina, inicialmente se recuperó la tradición de focalizar la estrategia en la vivienda social. Los programas federales respondían a ese modelo, cedían la ejecución al sector privado las obras y priorizaban la demanda sin mecanismos participativos. La heterogeneidad de los gobiernos provinciales volvió a atentar contra la implementación (Varela O.D. y Fernández Wagner R. 2012; Di Virgilio, M.M., 2017), dependía de la capacidad para la ejecución de cada gobierno local. La inversión entre 2003 y 2015 en términos de transferencia de recursos a las provincias y municipios, fue altísima. Ergo, bajo este esquema no se logró atender la problemática de la creación de los barrios populares.

Se inicia así un nuevo periodo de debate respecto a qué hacer frente a los barrios populares. La discusión sobre la urbanización empieza a ser evocada por distintos organismos nacionales e internacionales. El PROMEBA en Argentina, surge como el primer programa de mejoramiento de barrios. Que ya no promovía la erradicación de las familias, sino que bregaba por la urbanización del territorio a intervenir, proponiendo la regularización de la tenencia y el acceso formal a los servicios públicos. Bettatis (2012) también diferencia el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios por haber permitido el mejoramiento de viviendas y la dotación de infraestructura para servicios, incluso menciona experiencias en las que los municipios exigieron a las empresas constructoras la contratación de trabajadores del barrio.

El esquema para la participación también seguía siendo el tradicional, la política no lograba responder ni al fenómeno de la informalidad ni a los procesos organizativos emergentes, fenómeno que se presentaba en toda LATAM, pero especialmente en Argentina, donde luego de los años 90s y la crisis del 2001 habían surgido con fuerza los movimientos sociales que exigían formar parte de los procesos de regularización dominial y construcción de viviendas.

Los esfuerzos mencionados fueron superadores respecto al período anterior pero aún limitados en cuanto a objetivos y mecanismos. Y además se dieron en un contexto en que el gobierno no logró desmontar el carácter especulativo de las operaciones del suelo y la vivienda (Narodowski, P., 2013).

LA LEY 27.453

Es en el gobierno de 2015-2019 en que parece madurar la lucha de los movimientos sociales. En 2016, se realiza por primera vez el Relevamiento Nacional de Barrios Populares. En 2017, a través del decreto 358/17 es oficializado como el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Este incluye todos aquellos barrios constituidos por al menos 8 (ocho) casas contiguas, que al menos la mitad de las familias no cuenten con título de propiedad de la tierra y no tengan acceso formal a al menos dos de los servicios básicos (agua potable, saneamiento y electricidad). En ese mismo decreto se crea el Certificado de Vivienda Familiar que puede ser otorgado a todas las familias que habiten en esos barrios. El Certificado de Vivienda Familiar - emitido por el ANSES pero según RENABAP- permite a las familias acreditar la posesión o tenencia sobre el inmueble, pero es el primer caso en el cual se genera un mayor reconocimiento de derechos al permitir bajo una posesión comprobada el inicio del proceso de prescripción adquisitiva, no así en el segundo (Ferro, 2016; Garcia Monticelli, F., 2019). En 2018 se aprueba la Ley 27.453 "Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana". La mayor parte de los autores podría coincidir en que la norma es un paso fundamental para la implementación de la política pública de integración socio urbana (Cravino, M.C., 2018; Elorza, A., 2019). La participación de los movimientos sociales en todo el proceso significa la ruptura de una lógica de intervención exógena, generalmente individual, en otros casos violenta para erradicar los asentamientos informales (Nari, P., et al, 2021).

La ley declara de interés público y sujetos a expropiación a los inmuebles de los barrios incluidos en el RENABAP, frena los desalojos en dichos polígonos y los declara en proceso de integración socio urbana. A su vez, define a la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) en el marco del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) como autoridades de aplicación de los diferentes puntos de la ley, otorgando competencias específicas a cada organismo. Define también la creación del FISU (Fondo de Integración Socio Urbana), pero sin otorgarle presupuesto específico (Ramírez y Poczynok, 2022). En ese año, el Registro contaba con 4.416 barrios populares habiéndose relevado únicamente las ciudades de más de 10 mil habitantes. En 2022, la ley logra ser actualizada y el registro se amplía a 5.687 barrios, y el plazo para el freno a los desalojos pasa de ser de 4 años a 10 años.

La normativa brindó marco legal para innovar en las políticas de regularización dominial y la posibilidad de hacer obras de infraestructura en los barrios populares con el involucramiento de los actores (Nuñez, J., 2022). El registro es una política innovadora además por la participación activa de las organizaciones populares. Naturalmente representa un aporte sustancial por la importancia de la información resultante. Algunos autores, han mencionado años anteriores discusiones sobre los parámetros o los datos relevados (Nacke, M., 2019) y los plazos para la actualización (Nari, P., et al, 2021; Schejter, M.R., 2022). En respuesta a este tipo de planteos un decreto en 2022 amplió el listado a barrios populares ubicados en localidades que como mínimo tengan 2.000 habitantes, provocando el ingreso de 1.126 barrios adicionales (Ministerio de Desarrollo Social, 2022)

Respecto a la función de la AABE, la ley de 2018 dice que este organismo deberá establecer un marco regulatorio especial, estableciendo las condiciones más beneficiosas para la adquisición de dominio o uso de estos. No obstante, Cravino (2018) menciona como un problema el hecho de que deben transferirse a AABE los inmuebles y plantea que el proceso de expropiación puede llevarse a cabo con otras estrategias. El punto es que, hasta el momento, no ha habido estrategias de

regularización dominial en escala. Incluso, con las tierras fiscales, la normativa establece que el MDS y la AABE pueden celebrar convenios con las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de transferir aquellos bienes inmuebles de titularidad de las jurisdicciones locales para la expropiación y posterior regularización. Este intento mediante tampoco ha resuelto el problema de la heterogeneidad de los marcos legales de las provincias y las disputas entre nación y provincias. El Tribunal de Tasaciones de la Nación debe fijar los valores.

Independientemente de las dificultades que tuvo la ley para desarrollar políticas vinculadas a la regularización dominial en escala, ha servido de instrumento en pos de generar acciones para la integración socio urbana de los barrios populares, a la ciudad formal. Las familias solían tener como excusa por parte de las instituciones públicas el dominio de la tierra. El Estado no podía intervenir en donde el dominio fuera privado. La ley revierte esta situación ya que declara de utilidad pública y sujeta a expropiación la totalidad de los barrios populares y eso permite que los programas puedan avanzar en la realización de obras más allá de si hay o no proceso de expropiación y regularización dominial avanzado.

Ello, sumado a la creación del Fideicomiso para la Integración Socio Urbana, permitieron generar una política que inserte discusiones respecto a las acciones estatales para la intervención en la problemática del hábitat. Trabajando sobre el nuevo paradigma que apunta a integrar social y urbanamente a los barrios populares.

Se logran generar acciones en escala para el desarrollo de las obras. No obstante, no se logra aún establecer procesos para la regularización dominial de manera masiva. La mayor parte de los autores valoran el mayor plazo para frenar desalojos y lo que se ha hecho para difundir esta política y apoyar a las familias en estas situaciones (Cravino, M.C., 2018; Nuñez, J., 2022; Schejter, 2022).

Ramirez y Poczynok (2022) plantean que las tareas vinculadas a la puesta en práctica del Certificado tuvieron un efecto potenciador sobre la organización barrial que va más allá de la regularización. Un tema fundamental es que el reconocimiento formal del barrio da lugar a la regularización de los servicios junto a la gran inversión realizada, lo cual es positivo, pero este proceso requiere de acuerdos que involucren los tres niveles de gobierno y las empresas para no correr el peligro de imponer una lógica de la ciudad formal difícil de enfrentar por los vecinos (Malisani, D.B., 2017; Bereciartura, et al, 2018; Nacke, M., 2019; Miranda-Gassull, V., 202; Nari, P., et al, 2021).

Por otra parte, el carácter nacional de la norma y su gestión en ese nivel hace que las necesidades puntuales de un barrio muchas veces se enfrenten contradictoriamente con las planificaciones urbanísticas municipales, por diversos motivos. Aún no hay instrumentos que logren resolver el tema y los gobiernos locales puedan absorber el problema de acceso a la tierra por parte de los sectores populares en el marco de sus ordenamientos territoriales.

Por su parte, la ley también determinó que las obras deben adjudicarse en un 25% como mínimo a las cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos preferentemente del territorio, política que intenta enfrentar el problema de la escasa participación del trabajo local en las obras.

Por otro lado, se define la integralidad de los procesos. En 2021 luego de haberse reglamentado en 2019, se pone en funcionamiento el FISU con participación de la SISU y la AABE, para financiar las

acciones de la ley y en sus líneas puede notarse la amplitud de posibilidades. Su sola presencia representa un cambio sustancial por los mecanismos de celeridad para la ejecución pero además porque pone a disposición de los barrios populares una gran cantidad de recursos económicos, con un notable despliegue territorial (Barreto, M.A., 2022). Durante el 2020, la Ley 27.541 para “el impuesto país” define en sus artículos 42 y 43 que el 9% de lo recaudado mensual iría destinado a financiar dicho fondo. A ello se le sumó el 15% del aporte a las grandes fortunas.

Con dichos fondos, la Secretaría de Integración Socio Urbana ha impulsado el diseño y la gestión de programas que financian proyectos, sobre todo de obras de infraestructura en dichos barrios.

El FISU brinda asistencia financiera en distintas Líneas. La Línea de intervención A incluye proyectos de Integración Socio Urbana de Barrios RENABAP: Ejecución de Proyectos de Obras Tempranas (POT), complementarias y/o de asistencia crítica, Servicios vinculados a la formulación y elaboración de un Proyecto Ejecutivo General (PRE-PEG) e Implementación de un Proyecto Ejecutivo General (PEG) para la Integración Socio Urbana). La Línea B incluye Lotes con Servicios de proyectos especiales (Línea Lote.ar), Adquisición de tierras para proyectos urbanísticos y Acciones para el repoblamiento Comunitario de la Argentina la Línea C mediante el programa Mi Pieza.

En cada una de las líneas se encuentran definidos los procesos de participación que deben involucrar a la totalidad de actores que forman parte de los entramados comunitarios. El esquema supone la implementación de las Mesas de Integración Barrial (MIB) o formas similares, existentes. Se parte del reconocimiento de la gran heterogeneidad y diferencias en cuanto a cohesión, participación y representatividad de la comunidad. Esto implica que más allá de los resultados cuantitativos que se puedan reflejar en la finalización de las obras, el componente social y comunitario es un resultado primordial. Esto se refleja en primera instancia en que las Unidades Ejecutoras (UE) de este programa son en su mayoría entidades de la sociedad civil con obras de menor presupuesto, pero desplegadas sobre todo el territorio nacional; en segunda instancia, en el énfasis en la importancia de estos espacios participativos que se realizan en cada obra y el armado de talleres y formaciones y otras acciones para el desarrollo socio comunitario. En ese sentido, el objeto del POT no estuvo únicamente relacionado con mejoras parciales, sino también en un componente simbólico, social y político.

La participación de las entidades de la sociedad civil juegan un rol positivo (Fernández, 2020) en el marco de la escala y la inserción territorial de las líneas para la integración de los barrios populares a la ciudad formal.

A partir del análisis de la normativa y las acciones impulsadas a partir de su promulgación, surgen una serie de interrogantes que merece la pena mencionar.

En primer lugar, las obras dependen hoy día únicamente de los fondos que ingresan por el impuesto mencionado. Esto implica hacerse la pregunta de cómo hacer sostenible una política en escala y a largo plazo.

En segundo lugar, las capacidades de la SISU, de las provincias y municipios, así como de las organizaciones, para la formulación y ejecución de los proyectos. Diversos autores como Chudnovsky et al (2021) o Schejter (2022) hacen referencia a la carencia de equipos técnicos en las

diversas escalas, pero es claro que luego de los 4 años de implementación de la ley, la SISU ha crecido en personal y mejorado sustancialmente, y el entramado se ha fortalecido (UNAJ, 2023). No parece igual de sencillo generar un cambio en el ANSES y la AABE y su rol clave puede ser un cuello de botella. De todos modos, las exigencias técnicas son aún difíciles de afrontar por los territorios, la sospecha acerca de intencionalidades políticas subsiste, también la fragmentación del Estado (Nari, P., et al, 2021; Fernández, 2022).

Por otra parte, en cuanto a la participación, diversos estudios de casos permiten ver un mayor involucramiento a partir de experiencias diversas (Schejter, M.R., 2022; Nari, P., et al, 2021). No obstante, resta ver los modos de institucionalización de esos mecanismos participativos para que no queden a merced de quienes conduzcan la política pública.

Las tarifas y el mantenimiento de las obras que se realizan no parecen tener estándares definidos para su sostenibilidad. Surge la necesidad de pensar esquemas para que esto sea abarcable y viable a largo plazo y la inversión tenga un impacto a futuro.

Por último, la articulación con otros organismos públicos y con los procesos de ordenamiento territorial a nivel local y provincial parece ser necesaria pero que aún no se han definido procesos ni mecanismos institucionalizados para que esto suceda.

La ley ha dado un marco normativo que permitió iniciar un proceso de construcción de una política a nivel nacional que de escala y masividad a un problema estructural que atraviesa no sólo la Argentina, sino América Latina en general. Sin embargo, aún resta mucho por hacer. Se necesita de una multiplicidad de actores y la suma de voluntades, decisiones políticas y recursos sostenibles para poder abordar el estado de hacinamiento y precariedad en la que viven millones de familias y resolver el acceso a la tierra urbanizable de quienes hoy se encuentran a los márgenes y excluidos del mercado de trabajo, para hacer que el déficit habitacional y la falta de condiciones dignas de habitar los territorios sea resuelta.

BIBLIOGRAFÍA

Azuela, A. (1995) Vivienda y propiedad privada. Revista Mexicana de Sociología, 57(1): 35-51. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/3540951?origin=crossref>

Ballent A. (2018) Estado, política y vivienda entre dos peronismos: los grandes conjuntos habitacionales y las acciones en villas miseria en Buenos Aires, 1946-1976. Revista Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, Vol. 29 – No 1. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/176614/CONICET_Digital_Nro.7b0fc9d4-ddaf-4126-aac3-700929b7249f_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Banco Mundial (1993) Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional. Documento de política. Recuperado de: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/878771468343734154/pdf/118200PUB0SPANISH0Box71184B01PUBLIC1.pdf>

Barreto M.A. (2018) La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Estudios Demográficos y Urbanos vol. 33, num. 2 pp. 401-436. Recuperado de: https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/27716/RIUNNE_FAU_AR_Barreto_MA-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Barreto M.A. (2022) La política habitacional argentina en perspectiva histórica: entre las buenas intenciones y las restricciones estructurales. A&P Continuidad N16/9 - Diciembre 2022. Recuperado de: <https://www.ayp.fapyd.unr.edu.ar/index.php/ayp/article/view/375/396>

Bereciartua P., Lentini E., Brenner F, Mercadier A. y Tobías M. (2018) “El desafío de la accesibilidad a los servicios de agua potable y saneamiento en los barrios populares de Buenos Aires”. Recuperado de: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=xFaxI9UAAAAJ&citation_for_view=xFaxI9UAAAAJ:LkGwnXOMwfcC

Bettatis C. (2012) De Villa a “Barrio”. La (Re) Urbanización de Villas y Asentamientos. En “Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de Vivienda en el área metropolitana de Buenos aires (2004-2009)”, capítulo N°5, pp. 142-171. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2019/06/construyendo-barrrios.pdf>

Bonduki N. (2011) La nueva política nacional de vivienda en Brasil: Desafíos y limitaciones. Revista de Ingeniería. Universidad de los Andes. Bogotá D.C. pp. 88-94. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-49932011000300014&script=sci_arttext

Camelli E. (2017) La ocupación silenciosa del espacio Conformación y crecimiento de las villas en la ciudad de Buenos Aires, 1930-1958. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 22 - N.º 22. Recuperado de: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/2044>

Cantiri J.I., Duarte M.F. y Tolazzi M.L. (2019) Ley de integración socio urbana en el contexto actual y su relación con otros antecedentes normativos. XXXIII Jornadas de Investigación y XV Encuentro Regional SI + Imágenes. Recuperado de: <https://publicacionescientificas.fadu.uba.ar/index.php/actas/article/view/1176/1606>

Chudnovsky S., Aguirre G., y Giormenti Moravec B. (2021) Lo que la pandemia nos deja: políticas y propuestas hacia la integración socio urbana, el desarrollo territorial y la desconcentración poblacional”, en Giormenti Moravec, Bruno (comp.), Desigualdades. Siete miradas sobre lo que dejó el primer año de pandemia en Argentina, Buenos Aires, Ediciones Igualdad, pp. 85-104. En línea: https://f9b4ccf5-2b95-408d-98f8-753a7fbee848.usrfiles.com/ugd/f9b4cc_54035f71a5a8475eb01b75a2fba768ab.pdf

CIPPEC (2019) La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda. Documento de Trabajo N° 181. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/06/181-CDS-DT-La-pol%C3%ADtica-habitacional-en-Argentina-Granero-Bercovich-y-Barreda-junio-2016-2.pdf>

Clichevsky N. (2013) Políticas de regularización urbana en América Latina: una reflexión. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, 45 (175), 184-186. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76191>

Comisión Episcopal de Pastoral Social (2005) Una tierra para todos. Conferencia Episcopal Argentina (eds.). Recuperado de: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/8245/1/una-tierra-para-todos-2005.pdf>

Cravino M.C. (2018) Sobre el proyecto de Ley de regularización dominial de la vivienda familiar e integración socio-urbana en Argentina (I). Café de las ciudades, 163. Recuperado de: <http://cafedelasciudades.com.ar/articulos/asentamientos-populares-entre-la-regularizacion-y-la-nada/>

Cravino M.C. y Vomaro P. (2018) Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. Población & Sociedad [en línea], ISSN1852-8562, Vol. 25(2), 2018, pp. 1-27. Recuperado de: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/pys/article/view/3188/3586>

Cravino M.C., del Rio J.P. y Duarte J.I. (2009) Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires. En Los mil barrios (in)formales Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires. Capítulo 4. Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/06/los-mil-barrios-cravino-final.pdf>

Cuervo Ballesteros N. y Jaramillo González S. (2022) Persistencia y nuevas manifestaciones de la autoconstrucción de vivienda en Bogotá. Documento CEDE #8. Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/56143>

Czytajlo N.P., Nunes da Silva M. y Casares M. (2017) Políticas habitacionales en las metrópolis de Tucumán, Argentina y Curitiba, Brasil. Elementos para un abordaje comparado (2000-2010). En "Estudios urbanos comparados: oportunidades y desafíos de la investigación en América Latina". Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/112528>

De Rosa D. y Abadie D.G.E. (2012) Contornos del régimen de regularización dominial de la ley 24.374 y sus modificatorias. ANALES Nº 42 - Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L.P. 2012. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26999/08-Contornos+del+r%C3%A9gimen+de+regularizaci%C3%B3n.pdf;jsessionid=B02734B6A1556AB7DAC1453C4908C3F0?sequence=1>

Di Virgilio M.M., Aramburo F. y Chiara C. (2017) Los Planes Federales de Vivienda en el Area Metropolitana de Buenos Aires. Dossiê "Villas Miseria, Favelas y Asentamientos: nuevas rutas en Historia Urbana". V. 9, n. 1 [15]. Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/75735/CONICET_Digital_Nro.4a752893-4287-42f6-a1df-f16a64b4b010_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Di Virgilio M.M., Guevara T.A. y Arqueros M.S. (2014) Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. Revista Invi Nº 80/Mayo 2014/Volumen Nº 29: 17-51. Recuperado de: <https://www.scielo.cl/pdf/invi/v29n80/art02.pdf>

Di Virgilio M.M. y Rodríguez M.C. (2018) Hábitat, vivienda y marginalidad residencial. En La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta nacional sobre la estructura social pp. 183-220. Recuperado de: <https://fundacion-rama.com/wp-content/uploads/2023/02/3015.-La-Argentina-en-el-siglo-XXI-%E2%80%A6-Piovani-y-Salvia.pdf#page=184>

Elorza A. (2019). Segregación residencial y estigmatización territorial. Representaciones y prácticas de los habitantes de territorios segregados. EURE, 45(135), 91-110. Recuperado de: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000200091>

Elorza A., Alvarado Rodríguez M. y Monayar V. (2019) ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 26 - N.º 26 (Junio de 2019) Pp. 049-068. Recuperado de:

https://www.researchgate.net/publication/334438980_Concesion_estatal_o_conquista_social_El_Registro_Nacional_de_Barrios_Populares_como_politica_social_frente_a_la_cuestion_habitacional_en_la_ciudad_de_Cordoba_Argentina

Fernández G.J.J. (2020) Los Barrios Populares de Salta capital en lucha por el ejercicio de derechos: tácticas micro-políticas de una potencia plebeya. Revista Cátedra Paralela | N° 17. Recuperado de: <http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/20815/57-Texto%20del%20arti%cc%81culo-93-1-10-20201228.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Fernández G.J.J. (2022) Modos de autogobierno barrial y políticas públicas en barrios populares (Salta Argentina). ConCienciaSocial. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 6 (2022) Nro. 11. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/39213>

Fernández Maldonado (2016) Planeamiento urbano y producción de vivienda en el Perú. En Procesos urbanos en acción ¿Desarrollo de ciudades para todos? Pp. 81-115. Recuperado de: <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3A5e759d59-68b8-47db-b1bb-ee63ce123110>

Fernández Wagner R. (2004 a) La construcción y deconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat. Revista INVI nº 50 volumen 19 pp. 13-22. Recuperado de: <https://revistas.uchile.cl/index.php/INVI/article/download/62197/65837/>

Fernández Wagner R. (2004 b) De la focalización a la intervención sistémica. Los límites de las “políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat” en América Latina. Pobreza Urbana & Desarroll. N°24. Recuperado de: https://cursoinvi2011.files.wordpress.com/2011/04/fernandez_focalizacion.pdf

Fiori J. y Ramirez R. (1992) Notes on the self-help housing critique: towards a conceptual framework for the analysis of self-help housing policies in developing countries. In K. Mathey (ed.), Beyond self-help housing, Mansell, London.

Florian A. y Manrique D. (2013) La situación de la vivienda popular en Colombia. En “El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina” PP. 167-183. Centro Cooperativo Sueco. Recuperado de: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/01/el_camino_posible.pdf

Maldonado, M. L. y Oyhandy, A. (2013). La expropiación en la Argentina: prácticas y debates jurídicos en torno a la utilidad pública. En Azuela, A. (coord.) *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*, México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM)-Lincoln Institute of Land Policy.

García Monticelli F. (2019) El certificado de vivienda familiar creado por el Decreto 358/2017 y los modos de adquirir el dominio. Prueba de la posesión y el instituto de la prescripción adquisitiva (Tesis de Abogacía). Universidad Siglo 21. Disponible en: <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/18107/Fernanda%20Garcia%20Monticelli.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Gargiulo, H. (2022) ¿Es la vulnerabilidad social una nota tipificante de la otra economía? Una aproximación desde las definiciones legislativas. Enfoques y debates sobre la economía popular y la Economía Social y Solidaria, posibilidades y desafíos para una agenda conjunta. Recuperado de: http://observatorioess.org.ar/wp-content/uploads/2020/10/EJE-1-Organizacion-de-trabajos-3_113-121.pdf

Malisani D.B. (2017) La política de integración urbana en Bahía Blanca a la luz del presupuesto municipal. (Tesis de Grado). Universidad Nacional del Sur. Departamento de Economía. Disponible en: <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/6018>

Medina, A y Narodowski, P (2019) Escalas, territorio y construcciones relacionales, implícitas en los debates y el diseño efectivo de las políticas públicas de la posguerra y actuales, en el centro y en la periferia. *Ciência & Trópico*_v.43n.esp p.36-71. Recuperado de: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.16211/pr.16211.pdf

Ministerio de Desarrollo Social (2022) El Ministerio amplió el Registro Nacional de Barrios Populares. En: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-amplio-el-registro-nacional-de-barrios-populares>

Miranda-Gassul V. (2022) Política Urbana en Argentina 2016-2019, Programa de Integración Socio urbana de Barrios Populares—RENABAP. Procesos Urbanos. 9(1):e560. Recuperado de: <https://revistas.cecar.edu.co/index.php/procesos-urbanos/article/view/e567/707>

Motta J.M. (2011) Programas de Mejoramiento de Hábitat y Vivienda en América Latina. ¿Nuevas prácticas pensadas desde tradicionales teorías? Eje Temático 2 Planeamiento, urbanismo y procesos de urbanización. Recuperado de: http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/mota_11_eje_tematico2.pdf

Nacke M. (2019) Capacidades estatales y desigualdad urbana la política nacional de integración social y urbana de los asentamientos informales. (Tesis de Maestría) Universidad de San Andres. Recuperado de: <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/18458/1/%5BP%5D%5BW%5D%20M.%20AyPP%20Nacke%2C%20Melina.pdf>

Nari P., Maino J., Bertolaccini L., Gómez Hernández V., Panero C., Reviglione M., Aused J.M. y Gómez E. (2021) Organizaciones sociales en el proceso de urbanización de barrios populares. Experiencias en Acción N°7. Recuperado de: <http://xn--territoriosenaccion-61b.org/pdf/INFORME-Nr7.pdf>

Narodowski, P. (2013). El problema de la estructura económica: Un análisis multiescalar. *Cuestiones de Sociología* (9), 275-278. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5891/pr.5891.pdf

Nuñez J. (2022) La regularización dominial en la provincia de Buenos Aires: análisis de la normativa como tramitación de la distancia entre lo legal y lo legítimo. Recuperado de: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/5957>

Saavedra A. (2020) Reivindicaciones sociales y mercados. Consideraciones sobre la ley 27.453 Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. *Ágora UNLaR*, Vol. 5 núm. 11, 2020 pp. 39-57. Recuperado de: <https://revistaelectronica.unlar.edu.ar/index.php/agoraunlar/article/download/588/525>

Sepulveda Ocampo R.P. y Fernández Wagner R. (2006) Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. Recuperado de: https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/118190/analisis_politicas.pdf

Pessina L. (2013) La experiencia brasileña en vivienda y ciudad. En “El Camino Posible. Producción Social del Hábitat en América Latina”. Centro Cooperativo Sueco. Pp 93-109. Recuperado de: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/01/el_camino_posible.pdf

Pirez P. (2014) Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latinoamericanas. En “La cuestión urbana hoy: entre el mercado total y el buen vivir”. Revista América Latina en Movimiento No. 497, pp. 3-6. Recuperado de: <https://www.alainet.org/sites/default/files/alai497w.pdf>

Ramírez y Poczynok (2022) “De la invisibilización a la construcción de políticas de integración socio urbana: la articulación entre Estado y movimientos sociales y la creación del Registro Nacional de Barrios Populares.” Simposio n°5: GESTIÓN INTEGRAL DEL TERRITORIO - Debates, estrategias y propuestas.

Rodríguez, A. y Rodríguez, P. (Eds.) (2009). Santiago, una ciudad neoliberal. Quito: OLACCHI. Recuperado de: https://www.academia.edu/5390478/SANTIAGO_UNA_CIUADAD_NEOLIBERAL

Rodríguez Matta, M.P. (2013) “La participación en un Estado subsidiario. Programa Quiero Mi Barrio, Santiago de Chile (2006-2010)”, en Di Virgilio, María Mercedes y María Carla Rodríguez (comps.) La producción social del hábitat, Buenos Aires, Café de las ciudades. Recuperado de: https://www.academia.edu/12230939/La_participaci%C3%B3n_en_un_Estado_subsidiario_Programa_Quiero_Mi_Barr_o_Santiago_de_Chile_2006_2010

Rodolfo M.B. y Boselli T. (2015) Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. *Vivienda & Ciudad*, Volumen 2: 30-41. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/13173/13370>

Schejter M.R. (2022) “No me ignores”. La lucha por la vivienda digna: el caso del registro nacional de barrios populares (RENABAP). Entre la participación y la construcción de base. Papeles de Trabajo N°43. Centro de Estudios

Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural. Recuperado de: <https://papelesdetrabajo.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/207/173>

Sepulveda Ocampo R.P. y Fernández Wagner R. (2006) Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. Recuperado de: https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/118190/analisis_politicas.pdf

Sugranyes A. (2013) La reconstrucción social del subsidio habitacional. En "El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina" PP. 45-56. Centro Cooperativo Sueco. Recuperado de: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/01/el_camino_posible.pdf

Tironi, E., Vergara, P. & Baño, R. (1988). Chile en la post-crisis. Estado subsidiario y fragmentación social. Informe del Proyecto rla 86/001 pnud-unesco-clasco: Modernización/ democratización del Estado. Santiago: sur Profesionales.

Torres Obregón D. (2016) Lima: titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al privado. La organización social como promotor urbano frente al fracaso de la Política Nacional de Formalización (1996-2015). Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano. Recuperado de: <https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2016/11/TESIS-DTO.pdf>

Torres D. y Ruiz-Tagle J. (2019) ¿Derecho a la vivienda o la propiedad privada? De la política pública a la informalidad urbana en el Área Metropolitana de Lima (1996-2015). EURE vol. 45 N° 136 pp. 5-29. Recuperado de: <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v45n136/0717-6236-eure-45-136-0005.pdf>

UNAJ (2023). Evaluación de políticas públicas en contextos participativos: POT y PEG. Informe final (Mimeo)

Varela O.D. y Fernández Wagner R. (2012) El retorno del estado. Los Programas Federales de Vivienda en el AMBA. En "Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de Vivienda en el área metropolitana de Buenos aires (2004-2009)", capítulo N°1, pp. 16-41. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2019/06/construyendo-barrios.pdf>