



LEY DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA EN EL CONTEXTO ACTUAL Y SU RELACIÓN CON OTROS ANTECEDENTES NORMATIVOS

**CANTIRI, Juan Ignacio; DUARTE, María Florencia; TOLAZZI, María
Laura**

jicantiri@hotmail.com, mflorenciaduarte@gmail.com,

lauratolazzi@gmail.com

Inclusión Urbana, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y Ambiente
(ISU), FADU

Resumen

Este trabajo se centra en el análisis de la Ley de Integración Socio Urbana y Regularización Dominial sancionada en 2018, la cual surge como producto de intensas luchas sociales por el acceso al hábitat digno y la vivienda. Se intenta dar cuenta de los procesos de análisis para conocer el estado de situación y de los avances producidos luego de la entrada en vigencia de la ley, en relación a los instrumentos de reglamentación establecidos y esbozar las cuestiones que aún no han sido abordadas y que resultan fundamentales en el proceso de la inclusión socio-urbana, en el marco del derecho a la ciudad, a partir de los informes oficiales de las Organizaciones Sociales y organismos intervinientes del Estado. A su vez, y de acuerdo al modelo económico actual, se busca establecer cuál es el rol del estado en la instrumentación de políticas públicas en relación a la fragmentación socio-espacial y la gestión de suelo urbano.

A lo largo de este trabajo, se realizará una descripción de los contextos históricos que dieron lugar al fenómeno de los barrios populares en la RMBA, tomando dos períodos para describir la configuración socio-espacial de la mancha urbana a partir de las medidas para el crecimiento de la ciudad que se llevaron a cabo en cada período y analizar cuáles fueron las principales causas que

limitaron el acceso a la vivienda, dando lugar a la producción del hábitat popular caracterizada por la ocupación de tierras y la autoconstrucción.

Respecto del contexto jurídico provincial, se tomarán dos antecedentes relevantes en los procesos de regulación de ocupación de suelo y promoción del acceso justo al hábitat, Ley 8912 y Ley 14449 respectivamente y el impacto producido como consecuencia de la aplicación de dicha normativa.

A partir de allí, y en función a lo establecido en la Ley 27453, mencionaremos los objetivos y mecanismos que dieron lugar al relevamiento a nivel nacional de los barrios populares a partir de la utilización de imágenes y plantearemos algunas inquietudes en relación a las tendencias de transformación de suelo urbano, las herramientas que promueve la ley y los procesos institucionales de gestión actual, los recursos económicos que se deberán destinar y cómo podría impactar el acceso formal a la tierra en relación a la tensión entre la propiedad privada y las políticas públicas que las regulan.

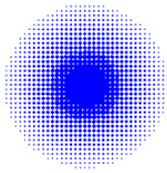
Palabras clave

Conocimiento y generación de imágenes,
Imágenes – Formatos – Soportes - Dispositivos;
Documentación iconográfica, Imagen como
documento, Documentación iconográfica,
Integración sociourbana, Hábitat, Derecho a la
ciudad, Regularización dominial, Barrios populares

Crecimiento del Área Metropolitana de Buenos Aires

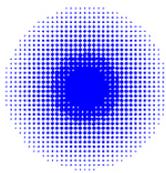
Estructura urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Los procesos de estructuración urbana de Buenos Aires, en el período comprendido entre 1930 y 1960, se caracterizaron por crecimiento demográfico debido a las migraciones internas –del campo a la ciudad–, el crecimiento de la mancha urbana de baja densidad, y la progresiva ocupación de suelo suburbano, en algunos casos ambientalmente no apto, por grupos de menores recursos. Este crecimiento estuvo acompañado del desarrollo del transporte y de la industria como factor de crecimiento



y la existencia de políticas generales de tipo redistribucionista que tienen efecto sobre la política de vivienda y de transporte (Torres. 1978). A partir de ello, podemos hablar de un proceso de suburbanización residencial; en el cual, la población tiende a migrar en búsqueda de suelo vacante cercano a las nuevas actividades socio-productivas, que surgen como modelo económico de la industrialización por sustitución de importaciones. Otro factor fundamental en la evolución de la expansión de la mancha urbana, ha sido el avance del colectivo como medio de transporte público de uso masivo y la nacionalización del FFCC, que permitió el desplazamiento de población a los centros productivos a partir de la introducción de subsidios al transporte. Esto trajo como consecuencia la consolidación de barrios autoconstruidos del AMBA, donde se asentó la población de bajos recursos en loteos populares, deficientes de servicios de infraestructura y planificación. El acceso a la compra de tierra fue favorecido por el pago en cuotas y la capacidad de autoconstrucción de los habitantes, lo cual compensó en gran medida la falta de oferta de vivienda social. (Raspall, 2013). Por otro lado, los loteos fueron la resultante de la nula regulación estatal que, junto con un mercado de trabajo incluyente, permitió el acceso a la tierra de baja calidad –carente de infraestructura y servicios urbanos– a los sectores populares.

El periodo entre 1970 y 1990 se caracterizó por el alto crecimiento de asentamientos informales en los sectores de la RMBA, producto de los procesos económicos de descenso social y erradicación de villas de la CABA, y la aparición de urbanizaciones de elites acompañadas del uso del automóvil como medio de transporte, fuera del área de influencia de los centros barriales relacionadas con las estaciones del FFCC. Este periodo está caracterizado por el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, la concentración de los capitales comandados por el sector financiero y la emergencia de actividades terciarias improductivas y cuentapropistas (Calello, 2000). Hacia fines de los años 70, con el golpe militar, se abre un período de liberación económica que rompe con las políticas redistribucionistas; un modelo de desindustrialización que expulsa del mercado laboral formal a vastos sectores de la población, aumentando así la desocupación, en detrimento de la calidad de vida. Se introdujeron políticas que fomentaron la exclusión, como la construcción de autopistas y la inevitable expropiación y el desplazamiento de sus habitantes; la construcción del cinturón ecológico, la erradicación de villas miseria y la liberación general de alquileres, que tuvo como consecuencia la necesidad de los inquilinos de acceder al alquiler a través del mercado informal, exceptuando a aquellos que se vieron beneficiados con la ley de congelamiento en la década del `40, que permitió la permanencia en la ciudad a sectores de clase media y media baja. A partir de esta sucesión de procesos se genera una reestructuración social, que determina la configuración territorial; en un marco determinado por políticas de tendencia neo-liberal, a través de normativas que promueven la especulación de la renta del suelo con la consecuente producción de suelo sub-urbanizado, que expulsa a la población más desprotegida hacia la periferia. De acuerdo a lo planteado por (Sassen, 1991) estos cambios constituyen los procesos de globalización; estos están ligados a los cambios internacionales que afectan a las actividades económicas –el predominio de los sectores financieros y de servicios avanzados–, el mercado de trabajo (cada vez



más diferenciado y polarizado), y no ocurren únicamente en las ciudades que concentran el control de las actividades globalizadas, sino también en aquellas que dependen de estas actividades económicas.

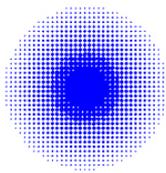
En consecuencia, podemos determinar que las formas de ocupación de suelo, entendidos como procesos socio-espaciales ligados a cambios en la economía, la cultura y la sociedad, producen configuraciones territoriales en un contexto global de procesos socio-económicos complejos; el cual actualmente está caracterizado por la concentración del capital financiero, la desregulación de los mercados y de los grandes servicios, la flexibilización laboral y la reconfiguración de las actividades del estado. Este contexto condiciona el desarrollo de las grandes áreas metropolitanas y el crecimiento de las áreas circundantes, produciendo suelo “no urbano” –carente de servicios de infraestructura, en predios con alto riesgo ambiental y con baja o nula accesibilidad a las áreas productivas centrales–, limitando las posibilidades desarrollo social y económico de la población que se asienta, debido a la dificultad de acceso al mercado formal de la vivienda; por lo tanto estas áreas no sólo se encuentran fragmentadas en el territorio, sino que además producen el aumento de la distancia social –entendida como un proceso que une y separa a las personas entre sí¹– constituyendo vínculos de segregación entre los grupos sociales, de acuerdo a las características étnicas, culturales, económicas, entre otras; y dando cuenta del contexto y del conflicto que se manifiesta en el sector.

Antecedentes normativos e impacto territorial

A fines de 1970 el gobierno militar introdujo cambios en la reglamentación de CABA con el Nuevo Código de Planeamiento Urbano y para la Provincia de Buenos Aires con la Ley 8912. El nuevo código disminuyó alturas de construcción, por lo que también limitó la densidad poblacional en la Ciudad, y cambió las formas de ocupación en la parcela; para Buenos Aires los cambios de la Ley 8912 tuvieron que ver con el uso de suelos y ordenamiento territorial, exigiendo mejores condiciones en la calidad de los loteos, como la provisión de servicios y pavimentación de calles principales. Esto produjo un aumento del valor de suelo que imposibilitó el acceso al terreno y a la vivienda a aquellos sectores de menores recursos, poniendo fin al mercado popular de tierra urbana que había caracterizado el período anterior. Otra de las consecuencias de la normativa fue la reglamentación de un nuevo tipo de urbanización que destinaba suelo suburbano a la construcción de clubes de campo, que posteriormente se transformaron en barrios cerrados, acompañados de la construcción de autopistas y el fomento del uso del automóvil como medio de transporte principal. Estos cambios de normativa, dentro de ese contexto socioeconómico, profundizaron fuertemente las tensiones, constituyendo un modelo de ciudad fragmentado, es decir barrios de alto poder adquisitivo y barrios marginales en una misma porción del territorio, generando altos niveles de desigualdad.

La estructuración urbana descrita anteriormente se fue profundizando durante la

¹ “Distancia social según Simmel



década del 2000 junto con un crecimiento del desempleo y empleo informal y la expansión de asentamientos sobre tierras fiscales y privadas en desuso, de alto riesgo ambiental. En este contexto de déficit habitacional, en 2012 se presenta la Ley 14449 de *Acceso justo al hábitat*, cuyo objetivo fue promover el derecho a la vivienda y a un hábitat digno, a través de instrumentos como la creación de un programa de lotes con servicios, un programa de microcréditos para la mejora y ampliación de la vivienda y la creación de la figura de consorcio urbanístico para producir loteos en conjunto con privados. A pocos años de su sanción, a nivel provincial se ha visto un avance en el otorgamiento de créditos accesibles y subsidios; pero su implementación se ve limitada debido a que gran parte de los municipios no han dictado aún las ordenanzas necesarias para su aplicación.

Por otro lado, podemos mencionar la Ley N° 24.374, conocida como “Ley Pierri”, sancionada en 1994 con el fin de establecer un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años, con anterioridad al 1/1/09, de inmuebles dentro de lo que llamamos la “ciudad formal”, debido a que estos requisitos para acreditar la ocupación del inmueble no pueden ser cumplidos por quienes habitan barrios populares, los cuales no tienen acceso de los servicios de infraestructura y generalmente no pueden constituir un domicilio por la informalidad en la que habita.

Política urbana nacional

Política urbana nacional en el contexto mundial

Una política urbana nacional, según ONU-Hábitat (2014), es un “conjunto coherente de decisiones consensuadas a través de un proceso deliberativo, conducido por el gobierno, de coordinación y movilización de actores diversos, en pos de una visión y fines comunes, que promuevan un desarrollo urbano más transformador, productivo, inclusivo y resiliente a largo plazo”. (Lanfranchi. 06/2018). A partir de esta definición es importante pensar en el diseño de los procesos de gestión, en las distintas escalas de gobierno, con participación ciudadanía y profesional, para la implementación, regulación y monitoreo de las políticas públicas orientadas a cumplir las demandas y morigerar los efectos negativos que han producido las decisiones político - económicas en la sociedad.

Los acuerdos multilaterales como la NAU² y los ODS³ impulsan la participación de los diversos actores involucrados en una política nacional urbana. Si bien los gobiernos centrales tienen un rol clave en la conducción del proceso de urbanización, las

² La Nueva Agenda Urbana, aprobada en la cumbre de Hábitat III ONU-Hábitat (2016), establece lineamientos globales para los próximos 20 años con el objetivo de promover el desarrollo urbano sostenible, mediante la planificación y diseño urbano, gobernanza y legislación urbana, y la economía urbana. Se definieron seis conceptos claves para promover en las ciudades: compacta, inclusiva, participativa, resiliente, segura y sostenible.

³ La Agenda 2030 es el documento que se aprobó en la Cumbre Mundial ONU (2015), en los que se determinaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible para promover la adopción de medidas para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda 2030. Cada objetivo tiene metas específicas que cada país aplicará dependiendo de su realidad económica, social y ambiental.



organizaciones de la sociedad civil, los representantes académicos y el sector privado deben involucrarse en el diseño y la implementación. Además es clave la articulación entre las distintas escalas de gobiernos para coordinar las competencias de los distintos niveles de gestión en el esquema federal (Lanfranchi. 06/2018).

Política urbana nacional en Latinoamérica

En relación a la mirada integral del hábitat, destacaremos iniciativas latinoamericanas que apuntan a consolidar la coordinación interministerial y el enfoque global del tema. Brasil, en su reforma constitucional de 1988, introdujo un capítulo de política urbana y en 2001 se aprobó el Estatuto de las Ciudades, creándose años más tarde, el Ministerio de Ciudades que junto con el Estatuto de la Metrópolis, fueron instrumentos precursores respecto al rol del gobierno nacional en la conducción de la política urbana y la importancia de articular normativa con institución. Siguiendo esta misma línea, la Comisión Asesora Presidencial de Desarrollo Urbano de Chile recomendaba la fusión de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Transporte, Obras Públicas y Bienes Nacionales en un único Ministerio de Ciudades y Planificación Territorial. A partir de ese informe se firmó el Decreto Supremo sobre la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano a finales del mismo año.

Política urbana nacional en Argentina

En el año 2018 Argentina se presentó el documento “Política Nacional Urbana” en línea con los ODS y NAU y producido en el marco del Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y ONU- Hábitat, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. En este documento se abordan aquellos problemas que consideramos centrales en el desarrollo de una política urbana, como la especulación sobre el valor del suelo, el crecimiento disperso, la debilidad de las administraciones locales, entre otros, que dificultan la provisión de infraestructuras, equipamientos, servicios y el acceso a la vivienda. Este documento, con el fin de alcanzar los objetivos generales, plantea 9 ejes temáticos: Gestión Integral, Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial, Movilidad y Transporte Integrados, Equipamiento e Infraestructura Urbana Integrados, Acceso al Suelo Urbano y Equidad, Socio-Habitacional, Desarrollo Económico Competitivo e Inclusivo, Gestión Ambiental, Resiliencia y Cambio Climático, Gobernanza Local Efectiva, Finanzas Locales Sostenibles y Empoderamiento de la Comunidad.

En relación a estos ejes temáticos relacionados con el hábitat podemos mencionar los planes: Plan Nacional de Agua y Saneamiento, Plan Nacional de Vivienda, Plan Nacional de Hábitat (actual Programa de Infraestructura Urbana) y PROMEBA. En el siguiente cuadro podemos ver los organismos que intervienen en cada uno de ellos y los objetivos que se plantean en cada uno.

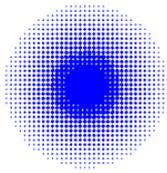


EJE DE LA PNU	POLÍTICAS/PLANES /PROGRAMAS/PROYECTOS	ORGANISMOS/ACTORES	OBJETIVOS
ACCESO AL SUELO URBANO Y EQUIDAD SOCIO-HABITACIONAL	Plan Nacional de Vivienda:	- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda - Secretaría de Vivienda. - Institutos Provinciales de la Vivienda. - Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).	Promoción de la Vivienda Social (viviendas nuevas, mejoramientos, alquiler social, regularización dominal, rehabilitación de conjuntos habitacionales, soluciones habitacionales para la emergencia, planificación urbana). Acceso al financiamiento para la Vivienda (Pro.Cre.Ar, Lotes con Servicios; Ahorro Joven, Desarrollos Urbanísticos). Asociación Público-Privada para la vivienda (Vivienda Promovida, Conjuntos Urbanos Integrados, Entidades Intermedias)
	Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).	- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. - Banco Interamericano de Desarrollo.	Mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población. Su propósito es mejorar de manera sustentable el hábitat de esta población que reside en villas y asentamientos irregulares
	Plan Nacional de Hábitat (actual Programa de Infraestructura Urbana).	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda - Secretaría de Infraestructura Urbana.	Superar la fragmentación socio-espacial y universalizar el acceso a la infraestructura urbana
EQUIPAMIENTO E INFRAESTRUCTURA URBANA INTEGRADOS	Plan Nacional de Agua y Saneamiento.	- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda - Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (en coordinación con otras áreas de gobierno). - Entes Públicos prestadores del servicio de agua y saneamiento (AYSA, ENHOSA, ERAS). - Entes Privados.	Proveer de agua potable y saneamiento a todos los habitantes del país. Proteger a la población frente a las inundaciones y las sequías. Promover el desarrollo productivo teniendo como base el riego. Ejecutar proyectos de aprovechamiento y preservación de recursos hídricos.
GESTIÓN AMBIENTAL, RESILIENCIA Y CAMBIO CLIMÁTICO			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos oficiales obtenidos de los documentos Política Nacional Urbana y Plan Nacional de Hábitat

En relación a los compromisos asumidos por el país, a partir de la NAU, se determina que una política de hábitat tiene tres dimensiones: integralidad, gobernanza multi-nivel y derecho a la ciudad. La primera dimensión se refiere al hábitat, como el conjunto de distintas dimensiones que la definen, compuesto por la cuestión de la vivienda, la infraestructura y los servicios urbanos, el transporte y el ambiente. La segunda dimensión permite analizar el grado de articulación en los roles, competencias y presupuestos de los diferentes niveles de gobierno y de la normativa, atendiendo a las relaciones nacionales y subnacionales; y la tercera, el Derecho a la Ciudad, organiza los principios que garantizan la justa distribución de cargas y beneficios de la urbanización, la gestión democrática y la función social de la ciudad.

Abordar estas temáticas de manera separada ha llevado a soluciones cuando menos incompletas, y en la mayoría de los casos perjudiciales para el buen desarrollo del hábitat urbano. La planificación territorial a nivel nacional y cada una de estas dimensiones cobra particular relevancia en el contexto de expansión –muy por encima de su crecimiento demográfico y de manera poco planificada– de las ciudades argentinas (Lanfranchi. 01/2018).



Estructura organizativa en relación a los temas del hábitat en Argentina

Los organismos que intervienen en las cuestiones relacionadas con el hábitat a nivel nacional son:

- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
- Secretaría de Vivienda
- Institutos Provinciales de la Vivienda
- Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)
- Secretaría de Infraestructura Urbana
- Entes Públicos prestadores del servicio de agua y saneamiento
- Entes Privados

El Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) como ámbito de encuentro federal entre provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Gobierno Nacional fue creado en el año 2008 con el objeto de llevar adelante la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación.

Cuestiones a abordar en el Proceso de Integración Sociourbana Nacional

Producción Social del Hábitat y Economía Popular

La producción social del hábitat es entendida como el conjunto de todos aquellos procesos generadores de espacios que se habitan, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de quienes habitan el espacio y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro. Promueve las capacidades autogestivas y de decisión de los participantes y da prioridad al valor de uso por encima del valor mercantil de las construcciones y espacios que genera (Ortiz. 2010).

La producción de la ciudad implica la articulación de procesos sustentados por distintos tipos de actores, que se caracterizan por lógicas diferenciadas en función de los objetivos y prioridades que guían sus procesos productivos, así como por los distintos tipos de recursos con que cuentan (Rodríguez. 2007) y en función de las decisiones políticas que validan o descalifican las modalidades alternativas de producción del hábitat. Podemos asociar esta definición a los procesos, desarrollados en el AMBA, de organización social que produjeron la ocupación de suelo y autoconstrucción de vivienda popular, en contraposición con el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios, que dejaron como resultado un tejido fragmentado socialmente que se manifiesta en el territorio; entendiéndolo como producto de un Estado sin una política planificada y que “deja hacer”, es decir que no interviene en los procesos socioterritoriales, generando nuevos problemas por omisión: como las localizaciones con riesgo ambiental, precariedad constructiva, disminución de la calidad de vida etc.



Esa capacidad autoprodutora del espacio urbano, entendido como la vivienda, en términos generales, ha sido poco reconocida, generalmente descalificada y muy puntualmente potenciada por las políticas, si bien son los mismos trabajadores de la construcción, ocupados en el desarrollo de los grandes emprendimientos inmobiliarios, quienes junto con sus familias y vecinos, son quienes construyen su propio hábitat. El cual se da generalmente en condiciones desfavorables, ya sean políticas, financieras, jurídicas, etc., obligando a millones de personas a resolver sus necesidades cotidianas, de vivienda y de trabajo en condiciones de ilegalidad (Hardoy, 1989).

Mercantilización de los servicios de infraestructura

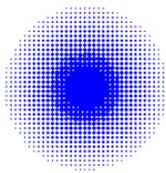
La ciudad capitalista tal como se fue desarrollando en Latinoamérica, ha dado lugar a la urbanización precaria en emplazamientos de riesgo y sin acceso formal a los servicios urbanos básicos, tiene relación con la mercantilización de los servicios y la consecuente exclusión de gran parte de la población que no puede afrontar los costos de mantenimiento de dichos servicios, disminuyendo la calidad del hábitat.

Los servicios urbanos son parte de los bienes de consumo colectivo y están asociados a las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

En contextos de fuerte desigualdad de ingresos, con mano de obra precarizada o mal remunerada, gran parte de la población no obtiene las cantidades necesarias de dinero para comprar en el mercado los bienes urbanos; la accesibilidad a la red formal de los servicios se ve limitada, para los sectores de menores recursos económicos, teniendo que satisfacer la necesidad mediante conexiones clandestinas, con los riesgos que esto implica o mediante consumos mercantiles de mayor costo (Pirez, 2013). Es así como un servicio urbano es entendido como mercancía y por lo tanto, destinado solo a aquel con capacidad de compra; para el resto, es una exigencia social sin mercancía correspondiente (Topalov, 1979: 66). De este análisis surge la necesidad de implementar políticas redistributivas de desmercantilización para garantizar la producción de hábitat urbano de calidad desde el Estado, con el fin de contrarrestar las dinámicas de la ciudad basadas en políticas que promueven el valor de la vivienda e infraestructura como un negocio, que responden a las lógicas de acumulación de capital y especulación financiera, lo cual que genera desigualdad y fragmentación del espacio.

El valor de suelo y la regularización dominial

En la RMBA, a partir de las medidas determinadas por la Ley 8912, sumado a falta de financiamiento y las crisis económicas, se establecen que los lotes populares sin servicios son ilegales, generando un aumento del valor del suelo y restringiendo el acceso al suelo a través del mercado formal de tierras. La falta de acceso a la tierra, dio lugar a que grandes concentraciones de población se asienten en emplazamientos de riesgo ambiental, los cuales no presumen de un valor de cambio dentro de la lógica de la especulación inmobiliaria, generando informalidad en la tenencia de la tierra y la vivienda. De este análisis, se determina que la informalidad



urbana está “mediada por factores políticos y sociales, y por decisiones políticas que pueden orientar o bien facilitar procesos integrales de inserción urbana plena, o bien pueden reproducir lógicas fragmentadas y fragmentarias” (Herzer, Di Virgilio y Rodríguez, 2008:184). A partir de las políticas de regularización dominial, se pueden morigerar estas lógicas de reproducción informal del hábitat, las cuales fueron adoptadas por asentamientos en la región (ej. Ley Pierri), pero aquellos que no cumplieran con los requisitos de la “ciudad formal” quedaron excluidos.

En cuanto a esta problemática, se puede mencionar un antecedente normativo en la región que, a través de la regularización dominial pretendió que ingresen al mercado las tierras donde habitan informalmente los sectores populares, para aumentar su valor y puedan de esta manera acceder a los servicios de infraestructura. Este es el caso de Perú, donde mediante el Decreto Ley 803, se buscó establecer una linealidad entre el otorgamiento de los títulos de propiedad, el acceso a créditos hipotecarios para las viviendas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población implicada que se encontraba habitando en terrenos no regularizados. A pesar de la entrega masiva de títulos de propiedad, el programa no alcanzó el fin esperado en cuanto al incremento de créditos hipotecarios para viviendas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por ejemplo, se han registrado, en relación con el total de familias que recibieron el título de propiedad otorgada, un bajo número de obtención de préstamos en la banca privada. (Cockburn, 2013). A pesar de estos resultados, la modalidad de regularización dominial ha sido reconocida a nivel internacional.

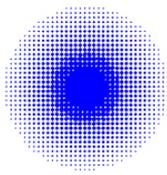
Ley de integración sociourbana y regularización dominial

En el contexto mencionado anteriormente surge el proyecto de la Ley Integración Socio Urbana y Regularización Dominial, sancionada en 2018, la cual plantea subsanar la ausencia histórica de políticas socio-habitacionales, en términos abstractos y en concordancia con lo que establecen los objetivos desarrollados en los planes especificados en la Política Nacional Urbana, y al igual que la *Ley de Acceso Justo al Hábitat* en Provincia de Buenos Aires (donde se concentra el 40% de la población urbana en el RMBA según el PNU 2018) tiene como objetivo fundamental desarrollar políticas de integración urbana de las villas y asentamientos, otorgar seguridad a los habitantes respecto de la tierra que habitan y asegurar el acceso a servicios básicos.

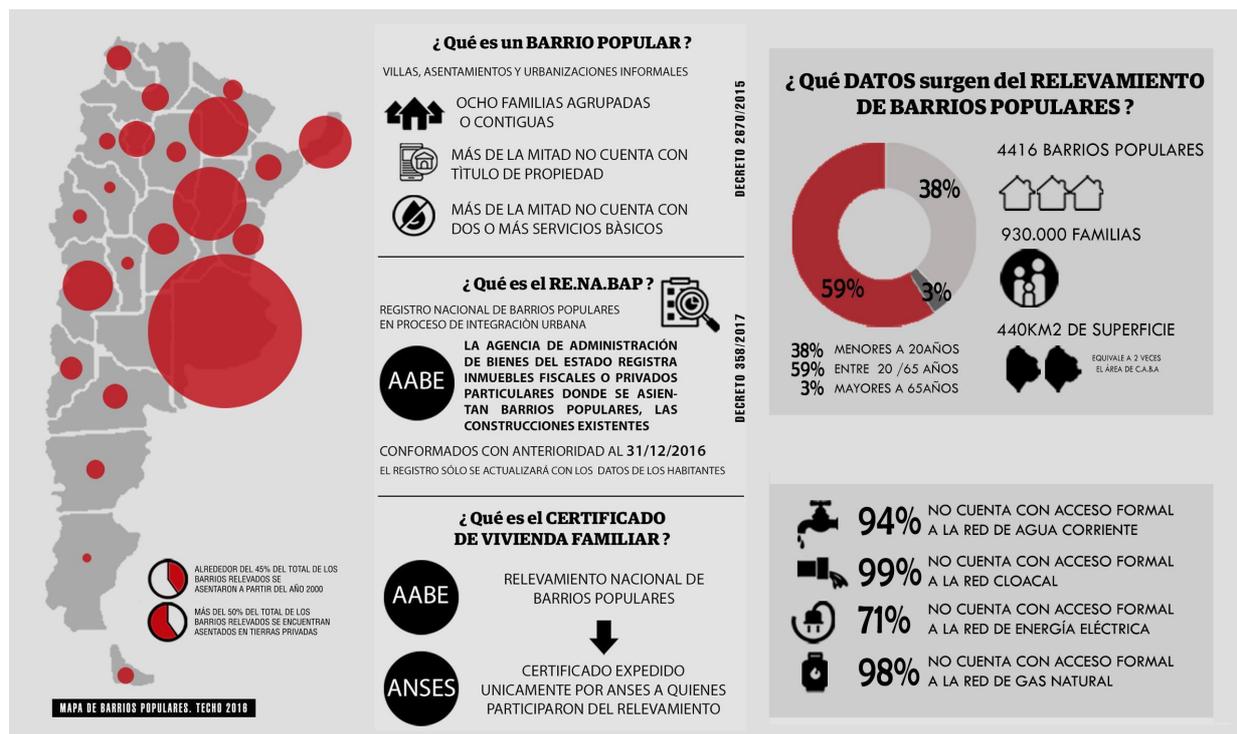
Registro Nacional de barrios populares en proceso de integración urbana

Las organizaciones sociales, junto con referentes de las distintas comunidades, llevaron a cabo un relevamiento georreferenciado de asentamientos y villas, en el año 2016, el cual fue validado por la Jefatura de Gabinete de Ministros, creando el registro ReNaBaP⁴ dentro del Programa de Integración Socio Urbana, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. El registro contabiliza un total de 4 millones de

⁴ Registro Nacional de Barrios de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana creado con el Decreto 358/17.



personas viviendo en 4.416 barrios populares. Del total se obtiene que el 83% equivale a asentamientos y 16% a villas, de todo el país, ubicados en suelo de propiedad privada en un 77% y el resto sobre terrenos públicos, pertenecientes a distintas jurisdicciones y niveles del Estado. Del total de los barrios relevados, más del 90% no tienen acceso formal a servicios de agua ni saneamiento⁵.



Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de Re.Na.BaP

La metodología de relevamiento comenzó con la definición de un barrio popular⁶ para proceder con la identificación de ellos a partir del *uso de imágenes satelitales*, que permitieron el aporte para determinar a priori la densidad poblacional y trazado urbano, con el fin de diferenciar dos fenómenos urbanos: asentamiento y villa.

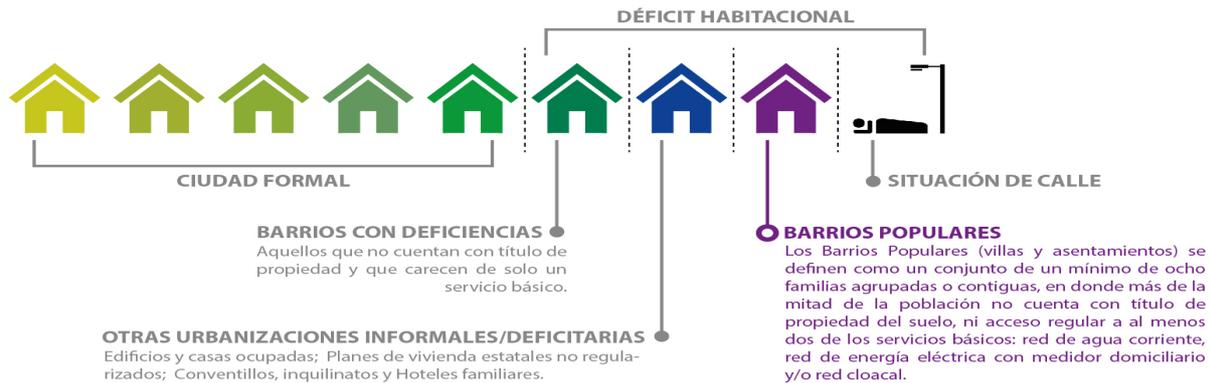
Con la localización determinada de cada barrio se realizó un rastillaje en territorio monitoreado por GPS, que permitió determinar las vías de acceso y circulación con las que contaba el cada barrio. Los voluntarios de organizaciones sociales que, a partir de encuestas y relevamiento visual, establecían las condiciones cualitativas y cuantitativas de hábitat de cada sector.

⁵ Datos obtenidos de Re.Na.BaP

⁶ .



Con estos datos relevados se determinaron los polígonos de los barrios y posteriormente se realizó una ampliación a escala para determinar manzanas y loteos, sobre las imágenes digitales de cada sector, para proceder con el relevamiento de viviendas y posterior diagnóstico urbano.



Ley 27453. Objetivos y herramientas

La Ley 27453, es una ley marco a nivel federal a las que las provincias deberán adherir y reglamentar en cada jurisdicción. Las herramientas concretas de intervención que establece la ley son: la *suspensión de desalojos* de los barrios registrados debidamente en el ReNaBaP, por un plazo de 4 años a partir de la entrada en vigencia de la ley, lo cual presenta dificultades para implementarse, debido a la falta de difusión a nivel nacional; y la declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación aquellos terrenos que no sean propiedad del Estado, donde se encuentran asentados los barrios populares.

Esta medida permite que los barrios que no han podido realizar la regularización dominial por los medios como la prescripción administrativa o leyes de expropiaciones de larga data, por falta de acceso a los servicios urbanos para comprobar la antigüedad de la ocupación, puedan contar con esta herramienta para acceder a la tierra legalmente.

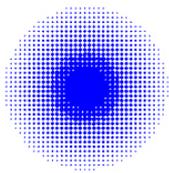
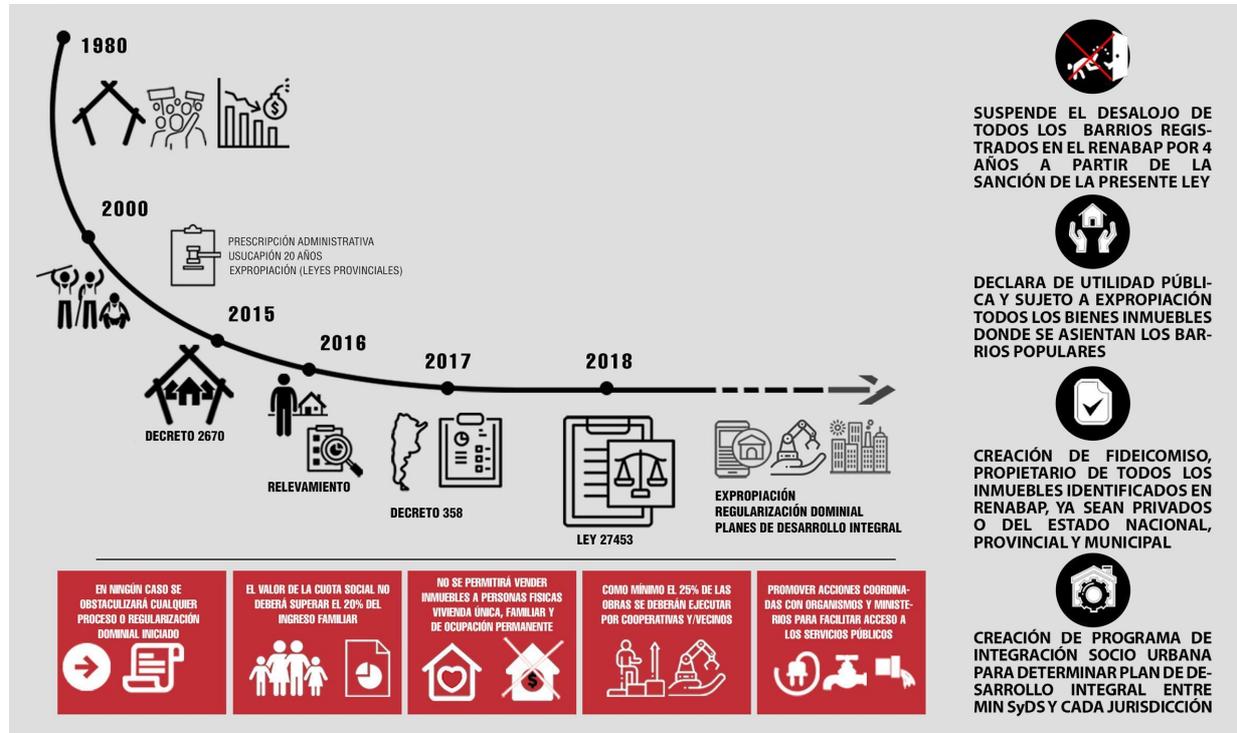


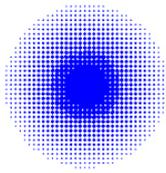
Figura 2



Elaboración propia a partir de la Ley 27453 sancionada en 2018.

Los inmuebles que sean propiedad del Estado se transferirán a través de convenios entre las distintas escalas de gobierno según corresponda.

El sujeto expropiante será el Estado Nacional a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado; este organismo deberá determinar de manera definitiva, conforme al ReNaBaP y a las limitaciones que establece la presente ley, los bienes inmuebles sujetos a expropiación. El Ministerio de Salud y Desarrollo Social, junto con la AABE, serán los organismos encargados de celebrar los convenios con las jurisdicciones para la transferencia de los inmuebles, establecer los compromisos que asumirán las mismas en aspectos presupuestarios, operativos y socio-comunitarios e implementar los proyectos de integración socio urbana, los cuales estarán sujetos a la viabilidad técnica, ambiental y económica a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y cuya propiedad no sea del Estado nacional. La AABE deberá solicitar la intervención del Tribunal de Tasación de la Nación dentro de los 2 AÑOS posteriores a partir de la sanción de la ley, el cual fijará los valores de los inmuebles en cuestión. En ningún caso estos valores incluirán las mejoras realizadas por los vecinos ni la plusvalía urbana. Corresponde compensar el valor objetivo determinado por el tribunal con las deudas por tributos o tasas que el propietario dominial de los bienes sujetos a expropiación mantenga con los fiscos y el pasivo ambiental. Se creará un Fideicomiso que administrará los inmuebles privados y del Estado y será integrado por aportes del Tesoro Nacional asignados



por la Ley de Presupuesto general de la administración nacional, entre otros. Además será auditado por la Auditoría General de la Nación, que deberá controlar anualmente la ejecución presupuestaria y la implementación de los proyectos de integración socio-urbana y todas las obras que se ejecuten en el marco de la presente ley con fondos nacionales.

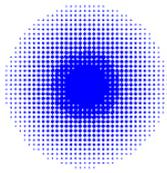
Conclusiones

Tal como hemos planteado, la población excluida de la ciudad formal ha conseguido a lo largo del tiempo producir barrios autoconstruidos y darle una solución inmediata y a su alcance (aunque insuficiente y en muchos casos riesgosa) al problema de la falta de vivienda; en este sentido, entendemos que es fundamental generar suelo con infraestructura, además de la vivienda propiamente dicha con el fin de producir un cambio en las lógicas de mercado que a lo largo de los años conformó un territorio fragmentado, altos niveles de desigualdad, centralidades reforzadas y empobrecimiento en las áreas periféricas. Si bien se han tomado medidas a lo largo del tiempo, han demostrado ser insuficientes debido a la falta de integralidad en la visión de la problemática, con la implementación de políticas compensatorias, que aplican a una población parcial y no contribuyen a un cambio estructural que promueva la inclusión social y territorial, y en muchos casos que favorece la reproducción de capital a partir del suelo como un valor de cambio.

De acuerdo a los antecedentes descriptos, las políticas estatales han tenido resultados lentos y parciales, lo que nos hace reflexionar y reforzar la idea de que para que haya un verdadero desarrollo, es necesario una transformación social y económica que no pueda quedar sujeta únicamente a la voluntad política de un gobierno, que requiera de una continuidad, de un plan integral que respete diversidades y busque satisfacer con dignidad las necesidades de la población en materia de vivienda, empezando por entenderla como un bien de uso y no de cambio.

En este sentido, como mencionamos anteriormente, la “Política Nacional Urbana”, alineada con los ODS y NAU, tiene como objetivo fundamental alcanzar una ciudad compacta, inclusiva, participativa, resiliente, segura y sostenible, pero qué significan estos postulados y cómo se manifiestan concretamente en el desarrollo de políticas integrales en un país en el que la comunicación entre los distintos organismos del Estado no funciona transversalmente ni se organizan estratégicamente para el desarrollo de los temas que conforman el hábitat, la vivienda y por ende la Ciudad.

Por otro lado, la Ley de Integración Socio Urbana, la cual celebramos como una conquista de las organizaciones sociales a favor de barrios populares, pero también como una de las muchas herramientas faltantes para lograr el objetivo; ya que, simplificada al máximo, la ley se centra en un único instrumento concreto: la expropiación para la posterior regularización dominial y la suspensión de desalojos. Pero también plantea interrogantes que son fundamentales para la integración



socio-urbana, como la falta de reglamentación para saber cómo será ese proceso de acceso a la tenencia de vivienda, la omisión de las organizaciones sociales como principales motores para el proceso de gestión de las políticas públicas, los espacios concertados de participación ciudadana y la ejecución de programas para el desarrollo de la economía popular.

Es una herramienta que busca resolver cuestiones de índole legal pero, tal como venimos planteando, es necesario un enfoque multidimensional, que comprenda problemas físicos, ambientales, económicas, sociales y culturales, para poder lograr una real integración socio urbana, produciendo suelo de calidad.

Hay algunas cuestiones no especificadas en la ley, como los procesos que se deberán llevar a cabo con aquellos populares registrados que se encuentren en terreno no apto ambientalmente para su regularización y quién proveerá los terrenos para su re-localización o ampliación, para aquellos que sea necesario disminuir su densidad; o en cuanto a los inquilinos, tampoco especifica si tendrán posibilidad de acceder a un suelo propio.

Por último, entendiendo esta ley como el marco de la construcción de una política pública fundada en el Derecho a la Ciudad, nos lleva a plantear si la expropiación es una herramienta válida en el sentido conceptual; el de conceder pleno derecho al propietario de tierras que fueron abandonadas, quizá con una intención especulativa; si acaso no es una medida contradictoria y cuestionar si corresponde que aquellas habitantes que ocuparon y urbanizaron un lugar durante décadas, a las que el Estado no les dio respuestas, ni soluciones a las demandas de calles, de servicios, de espacios públicos, centros de salud, escuelas, seguridad, etc. paguen por el acceso formal a esa tierra.

El acceso a la ciudad, comprende un conjunto de derechos que promueven el desarrollo de una sociedad justa, la igualdad de derechos para la reproducción de la vida, lo cual, de acuerdo a lo desarrollado por (Hinkelammert-Mora. 2009) se trata de un principio ético basado en juicios de hecho: “sin la reproducción de la vida no es posible gozar de ninguna libertad, y la vida de toda persona es vida en sociedad, no hay yo sin otros”. Es desde esta racionalidad que se debe reconstruir el sistema económico y repensar la relación entre economía y sociedad, que se manifiesta en la ciudad como espacio de desarrollo social.

¿La ciudad, se hace ciudad siendo mercancía?

Bibliografía

Aguilar, A. M. (2009). *Efectos de la dinámica de urbanización de las ciudades argentinas sobre la demanda de servicios municipales aplicación al caso de aguas y cloacas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.



Calello, T. (2000). Breve caracterización histórica de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4): 34-42.

Clichevsky, N. (2009) Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 09/07/2019 de: www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811914005

Cockburn, J. C. (2013) Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011. Contexto y resultados. *Documento de trabajo*.

Coraggio, J. L. (1998); *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*. Programa de Desarrollo Local. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. San Miguel.

Coraggio, J. L. (2007). *El papel de la Economía Social y Solidaria en la Estrategia de Inclusión Social*. FLACSO y SENPLADES, Quito, 10-13.

Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A., & Arqueros, M. S. (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *Revista INVI*, 29(80), 17-51.

Hardoy, J.E. y Satterthwaite, D. (1989); *Squatter Citizen: Life in the Urban Third World*. London. Earthsan Publications.

Hinkelammert, F. J., & Jiménez, H. M. (2009). Por una economía orientada hacia la reproducción de la vida. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (33), 39-49.

Jauregui, J. (2009); *Vivienda Social - Integración*. Sociedad Central de Arquitectos *Revista de Arquitectura*, (235): 108.

Jáuregui, J. M. (2012). *Estrategias de articulación urbana*. Editorial Nobuko.

Lanfranchi, G., Granero Realini, G., y Duarte, J.I. (06/2018). Hacia una agenda del hábitat en Argentina. *CIPPEC. Documento de Políticas Públicas/Recomendación 199*.

Lanfranchi, G., Granero Realini, G., y Duarte, J. I. (01/2018). Desarrollando la agenda del hábitat en Argentina. *CIPPEC. Documento de Trabajo N°164*.

Mosso, E. (2017). Políticas {neoliberales} de regularización dominial del suelo urbano. *Cuaderno urbano*, 22(22), 91-110.

Ortiz, E. (1998). Notas sobre la producción social de la vivienda, elementos básicos para su Conceptualización e impulso. *México DF, Casa y Ciudad*, Ciudad de México.

Ortiz, E. (2010). Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México. *Hábitat y Sociedad*, (1).

Pírez, P. (2005). Expansión territorial, privatización y fragmentación en la configuración metropolitana de Buenos Aires. *Cadernos Metròpole*, (13), 11-46.

Pírez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, 10(22), 45-67.

Pírez, P. (2013). Los servicios urbanos en la urbanización popular: desmercantilización y redistribución. *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Raspall, T., Rodríguez, M. C., Von Lücken, M. & Perea, C.M (2013). Expansión urbana y desarrollo del hábitat popular en el área metropolitana de Buenos Aires. *Documento de trabajo*, N°66.

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., & Morales, B. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. *Documento de trabajo*, 49, 1-93.

Soldano, D. (2008). Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires 1990-2005. *Alicia Ziccardi, Proceso de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social, Bogotá, Siglo del Hombre/Clacso-CROP*, 37-69.

Torres, H. (1978) . El mapa social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los modelos urbanos. *Desarrollo Económico*. 18 (70): 163-204.

Torres, H. (1997). Transformaciones socioterritoriales recientes en una metrópoli latinoamericana. El caso de la aglomeración Gran Buenos Aires. *V Encuentro de Geógrafos de América Latina*.

ONU (2017) Nueva Agenda Urbana. ONU-Hábitat III. Recuperado el 09/07/2019 de: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

ONU (2015) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado el 09/07/2019 de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

PNU (2018) Política Nacional Urbana. MIOPyV Recuperado el 09/07/2019 de: https://drive.google.com/file/d/1C_6_WjtHQ7cjW5izP5dfDOt0gXYn7eka/view