



MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

TESIS

CAPACIDADES ESTATALES Y DESIGUALDAD URBANA

LA POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES

Autora
Melina Nacke

Directora
Dra. María Mercedes Di Virgilio

Legajo N°: 31088786
Promoción XIII
melinanacke@gmail.com

Buenos Aires, julio de 2019

Resumen

La integración social y urbana de los asentamientos informales a la ciudad consiste en garantizar el acceso a la vivienda, generar procesos de regularización dominial y seguridad en la tenencia de la tierra y la vivienda, proveer acceso a infraestructura urbana y servicios básicos, mejorar el equipamiento urbano, entre otras políticas públicas.

Sobre la base del análisis de las capacidades estatales para la implementación de políticas que atiendan la integración de los barrios populares, este documento analiza la Ley 27.453 que establece el régimen de regularización dominial para la integración socio urbana de los barrios identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares. La ley forma parte en un proceso de implementación de una política pública de integración urbana que el gobierno nacional argentino lleva adelante desde hace más de 20 años.

El estudio concluye, en primer lugar, que la participación ciudadana y el trabajo multisectorial empoderan las demandas y generan mejores instancias de representación de los habitantes de los asentamientos informales al momento de interpelar al Estado con demandas de reurbanización. En segundo lugar, que es necesario contar con Estados capaces de trascender las fronteras jurisdiccionales de gobierno y establecer procesos de coordinación y articulación con todos los actores involucrados. Por último, que la problemática urbana del hábitat informal debe ser abordada de manera multidimensional, lo que desafía el abordaje clásico compartimentado de las capacidades del Estado.

Palabras clave: capacidades estatales, integración socio urbana, reurbanización, desarrollo urbano.

Abstract

Upgrading slums consists of their integration into the city through security of land tenure, provision of public amenities, access to basic services, social development, among others.

Based on an analysis of the state's capacity for implementing policies that address the housing problems of informal settlements, this document analyses law number 27,453 that establishes the 'regime of domain regularization for the socio-urban integration of informal neighbourhoods' identified in the National Registry of Informal Neighbourhoods in Argentina (ReNaBaP). The law is part of a broader public policy integration process that the Argentine national government has carried out for more than 20 years.

The study concludes that community and multi-stakeholder participation empowers informal neighbourhoods to make demands for socio-urban integration and generates better representation when challenging state actions.

A second finding is that it is necessary for the different tiers of government to be able to transcend jurisdictional boundaries and work together with other actors.

Finally, that a multidimensional approach to the problem of informal neighbourhoods is required, which challenges the classic compartmentalized nature of the theory of the capacity of the state.

Keywords: state and local government capacities, slum upgrading, informal neighborhoods, urban development, housing policies.

Agradecimientos

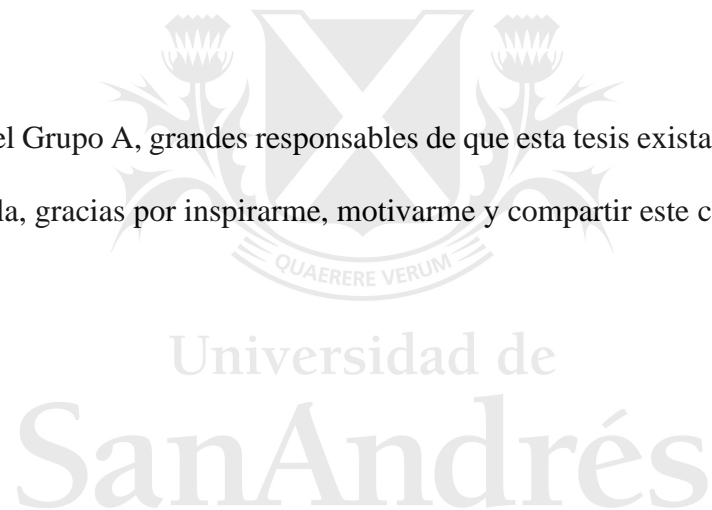
Al equipo de la MAPP, especialmente a mi directora de tesis, María Mercedes Di Virgilio, por tu tiempo, dedicación y confianza en este proyecto.

A mi amiga Leticia, por tu enorme apoyo a lo largo de estos dos últimos años, y por siempre creer en mí y ayudarme a superar las dificultades de este proyecto.

A mi familia y amigos, por siempre brindarme el aliento necesario para seguir y por su amor incondicional.

A mi compañero Nicolás, gracias por tu amor, apoyo y conversaciones sobre la cuestión urbana.

A mis amigas del Grupo A, grandes responsables de que esta tesis exista. Carla, Samanta, Yanina y Daniela, gracias por inspirarme, motivarme y compartir este camino conmigo.



Abreviaciones

AABE	Agencia de Administración de Bienes del Estado
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CCC	Corriente Clasista y Combativa
CMV	Comisión Municipal de la Vivienda
CNV	Comisión Nacional de Vivienda
CTEP	Confederación de Trabajadores de la Economía Popular
CVF	Certificados de Vivienda Familiar
GBA	Gran Buenos Aires
IVC	Instituto de la Vivienda de la Ciudad
OSM	OpenStreetMap
PE	Plan de Emergencia
PISU	Programa de Integración Socio Urbana
ProMeBa	Programa de Mejoramiento Barrial
ReNaBaP	Registro Nacional de Barrios Populares
RENAPER	Registro Nacional de las Personas
SIU	Secretaría de Infraestructura Urbana de la Nación
SISU	Secretaría de Integración Socio Urbana de la Nación

Índice

Resumen	i
Agradecimientos.....	ii
Abreviaciones	iii
1. Introducción.....	1
2. Estado del arte.....	8
2.1 La capacidad administrativa	10
2.2 La capacidad política.....	11
2.3 La capacidad de gobierno	12
2.4 La capacidad vinculada a la autonomía del Estado	13
2.5 Parámetros para el análisis y la medición de las capacidades estatales	14
3. Marco teórico.....	17
4. Metodología	21
4.1 Dimensiones de análisis.....	21
4.2 Metodología de análisis.....	22
5. La integración socio urbana de los asentamientos informales en Argentina.....	25
5.1 Breve contextualización de la cuestión urbano habitacional en los asentamientos informales	25
5.2 La política de reurbanización en perspectiva histórica.....	35
5.3 Marco normativo y programático de la integración socio urbana en Argentina ..	41
5.4 La Ley 27.453	48
5.5 Estrategias de integración social y urbana de asentamientos informales en América Latina	52
6. Análisis de las capacidades estatales para la integración social y urbana de los asentamientos informales	55
6.1 Capacidad administrativa en el abordaje de la informalidad urbana habitacional	55
6.2 Capacidad política para la integración social y urbana de los asentamientos informales	65
7. Conclusiones.....	72
Anexos	76

Anexo A: listado de personas consultadas en el marco de esta investigación.....	76
Anexo B: Ley 27.453, denominada “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana”.....	77
Anexo C: muestra aleatoria del listado de barrios populares identificados por el ReNaBaP en las provincias y CABA	85
Referencias bibliográficas.....	94
Legislación utilizada	105
Páginas web consultadas.....	105



Universidad de
San Andrés

Índice de gráficos, mapas y tablas

Cuadro 1. Principales características de las villas y los asentamientos informales	299
Cuadro 2. Actores intervinientes en el proceso de regularización dominial	33
Cuadro 3. Marco programático y normativo sobre el abordaje de los asentamientos informales en Argentina, para el período 1955- 2019.....	42
Cuadro 4. Comparación de la población total y en asentamientos informales de la CABA, para el período 1960 - 2010	47
Cuadro 5. Propuesta de evolución de la inversión necesaria para integrar social y urbanísticamente a los 4.416 barrios populares registrados en el ReNaBaP	62
Cuadro 6. Comparación de los tres barrios correntinos abordados en la primera etapa del PISU, con el total de la ciudad de Corrientes y el total provincial	64
Gráfico 1. Estructura organizativa de los equipos y áreas del ReNaBaP .	57
Gráfico 2. Porcentaje de falta de acceso a servicios básicos en los 4.416 barrios populares registrados en el ReNaBaP	60
Mapa 1. Tejido urbano de una villa	27
Mapa 2. Tejido urbano de un asentamiento informal.....	28
Mapa 3. Barrios ReNaBaP categorizados por asentamientos y villas en el área metropolitana de Posadas (Misiones- Argentina).....	31
Mapa 4. Distribución geográfica de los 4.416 barrios populares registrados en el ReNaBaP, por provincia.....	51

Capacidades estatales y desigualdad urbana

*La política nacional de integración social y urbana de los asentamientos informales*¹

“Un barrio es mucho más que un trozo de ciudad, es el espacio con el que se identifican un grupo de personas y familias.”

(Murillo, 2011)

“Las políticas estatales son un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.”

(Oszlak y O'Donnell, 1984)

1. Introducción

De las más de 40 millones² de personas que habitan la Argentina, alrededor del 10% lo hacen de manera informal³, es decir, en un hábitat que no les garantiza el acceso a servicios básicos (agua, luz y/o cloacas), seguridad en la tenencia de la tierra y la vivienda, infraestructura y equipamiento urbano y condiciones habitacionales apropiadas para el desarrollo económico y social.

Este dato da cuenta de un derecho negado a aproximadamente cuatro millones de personas, de las cuales casi el 60% tiene menos de 25 años (SISU, 2019). En este marco, motiva esta investigación la pregunta sobre ¿cuánto inciden los factores vinculados a las capacidades administrativa y política del Estado en la respuesta estatal al problema de la integración social y urbana de los asentamientos informales? La tesis que aquí se presenta busca contribuir con un aporte teórico conceptual al conocimiento de las capacidades

¹ A los fines de este documento, se utilizarán de manera intercambiable las acepciones "asentamiento informal" y "barrio popular". Utilizadas de manera general, las mismas pueden hacer referencia a villas, villas miseria, villas de emergencia, núcleos urbanos segregados y nuevos asentamientos urbanos, entre otros.

² Según datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. INDEC, 2010.

³ Según datos del ReNaBaP, 2019.

estatales que intervienen en la resolución de una cuestión⁴ de gran envergadura social, urbana y habitacional.

Mediante el análisis de las capacidades estatales para la implementación de políticas públicas que atienda la problemática urbana de los sectores populares que viven en la informalidad, este trabajo analiza la política de integración social y urbana que el gobierno nacional argentino lleva adelante de manera ininterrumpida hace más de 20 años. En el marco de dicha política nacional, se presta especial atención a la Ley 27.453 que establece el régimen de regularización dominal para la integración socio urbana, reconoce a los barrios censados por el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) y establece la implementación del Programa de Integración Social y Urbana (PISU) y la creación de un fideicomiso que financie su ejecución, ya que se trata de las últimas definiciones en torno al abordaje de la problemática de las desigualdades urbanas y habitacionales de los sectores sociales más vulnerables. En este sentido, existe un potencial explicativo en las capacidades estatales para entender el papel del Estado en el desempeño de las políticas urbanas.

El Estado nacional asegura el acceso a la vivienda digna a través del artículo 14bis de la Constitución de la Nación Argentina. En paralelo, en el nivel local se puede mencionar el caso de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), que desde hace más de 20 años consagra en el artículo 31 de su Constitución “el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”⁵. Aún así, las políticas públicas urbanas y socio-habitacionales implementadas

⁴Según Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976), las “cuestiones” son los asuntos, necesidades y demandas socialmente problematizados.

⁵ El texto completo del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.

en la CABA revelan un resultado insuficiente (Di Virgilio, 2015b; Di Virgilio *et al.*, 2016; Vergara Parra, 2017), por lo que el problema de la integración socio urbana de los barrios populares sigue siendo una cuenta pendiente para muchos sectores sociales.

El nombrado artículo 31 otorga a la radicación de los asentamientos informales el status de derecho constitucional. Sin embargo, una primera aproximación evidencia una escasa atención al problema del hábitat urbano por medio de políticas públicas. Por este motivo, el análisis de las capacidades que el Estado despliega para dar respuesta a esta problemática social resulta relevante.

Según Di Virgilio (2015a) la informalidad urbana alude a una forma de acceso y ocupación de la tierra y la vivienda que no sigue las reglas formales establecidas por el Estado, en un entorno social en el que, sin embargo, las reglas están reguladas por los actores que intervienen. La informalidad se define así por "la forma en que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda, y con el sistema de propiedad" (Herzer *et al.*, 2008).

Por el contrario, reurbanización es la integración de los asentamientos informales a la ciudad mediante la implementación de políticas que incluyan la regularización dominial de los bienes inmuebles sobre los que se encuentran los asentamientos, la construcción de viviendas, la apertura y pavimentación de calles, la provisión de servicios de infraestructura urbana y servicios básicos, el acceso al transporte público y la conectividad del barrio, entre otras. Se entiende por políticas de urbanización a aquellas políticas públicas que buscan atender cuestiones morfológicas –densidad de población y

2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.

3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.”.

edificación-, funcionales –servicios e industrias-, espaciales y sociológicas –cultura urbana- de un territorio determinado.

Dado que el problema de la urbanización no puede separarse del problema del acceso a la vivienda y el suelo urbano, así como a los bienes y servicios vinculados, la política de reurbanización se encuentra dentro del conjunto más amplio de políticas públicas urbanas, que nuclean también políticas de acceso a servicios y conectividad, de transporte, de prestación de servicios básicos y de desarrollo económico local, entre otras.

Las políticas públicas en torno a la cuestión del hábitat pueden plantear diferencias respecto de su extensión. Existen ejemplos en donde la atención a la integración socio urbana de los asentamientos informales se desarrolló a través de políticas acotadas que buscaron atender derechos básicos, como la falta de servicios de agua, saneamiento, distribución eléctrica, gas o recolección de residuos, frente a otros casos en donde las soluciones presentadas fueron más ambiciosas e integrales, con el objetivo de profundizar la integración socio urbana de las personas que viven en asentamientos informales (Fernández Wagner, 2008).

El escenario que se presenta cuando las capacidades estatales no logran ser exitosas para la atención de la integración socio urbana de los barrios populares se caracteriza por altos niveles de exclusión, precariedad y autoproducción (Cravino, 2006b). La problemática del acceso a la urbanización en la Argentina combina procesos de exclusión social con segregación espacial. La existencia de familias de sectores populares que no logran adquirir suelo, vivienda, infraestructuras y servicios en el mercado, y que no son atendidas por las políticas estatales, da lugar a la autoproducción de suelo y vivienda, y a la auto provisión de manera informal de los servicios urbanos mediante procesos sociales de desmercantilización (Pírez, 2012).

Según datos del Banco Mundial (Ravallion *et al.* 2007), la mayoría de los pobres de América Latina vive en zonas urbanas. En este contexto, el Estado es el encargado de fijar las reglas del juego del proceso de urbanización, y como tal puede priorizar metas completamente opuestas -integración social versus acumulación- y delinear procesos de reurbanización con objetivos e intereses opuestos (Cravino, 2014).

Frente a la ausencia de políticas públicas que garanticen el acceso a los bienes y servicios urbanos, el acceso se organiza de manera colectiva, respondiendo a una necesidad que no puede solucionarse en forma individual (Cuervo, 1988). Como bien señala Pérez (2012), la exclusión, absoluta (ausencia) o relativa (precariedad) es la base tanto de las demandas de la población ante organismos estatales, como de la producción por sí misma (con o sin apoyo estatal o social) de algunos de esos servicios.

El mercado de suelo está en la raíz de la segregación socio espacial de las ciudades latinoamericanas. La cuestión de la informalidad urbana data de muchos años y es compartida por varias ciudades Latinoamericanas, en donde gran parte de la población urbana no puede resolver sus necesidades habitacionales dentro de la oferta formal y no existen políticas públicas que faciliten dicho acceso. Como consecuencia, se desarrollan procesos de urbanización por fuera del mercado y del Estado para acceder a los bienes urbanos en condiciones precarias (invasión de propiedad privada o estatal, compra a urbanizadores clandestinos), y luego las familias deben producir, normalmente por sí mismas, las viviendas, infraestructuras, servicios y equipamientos (Pérez, 2013).

Así, la urbanización es el resultado de una gran cantidad de procesos particulares de producción de diferentes bienes, principalmente, suelo, vivienda y servicios básicos. Frente a esto, Pérez (2012) argumenta que mientras que los servicios urbanos tienden a ser un componente dado en la urbanización formal, en la urbanización informal son una

carencia más que se suma a incrementar los niveles de vulnerabilidad social de un grupo específico de personas.

La ausencia del Estado en la atención a los problemas de los asentamientos informales se define por la negativa: la falta de servicios urbanos, la falta de acceso a un derecho ciudadano, la profundización de condiciones de vulnerabilidad y exclusión, la participación en el círculo de la pobreza. No se trata de un mero síntoma de un modelo de desarrollo económico y crecimiento urbano o de una simple distorsión de dicho modelo, sino del modelo en sí mismo. Es la forma latinoamericana de producir espacio urbano, es decir, una producción de ciudad que se da, cada vez más, al margen de la ley, incumpliendo especialmente los estándares y criterios establecidos por la legislación civil y urbanística (Fernandes, 2005).

Ahora bien, frente a este contexto se torna relevante realizar un análisis teórico-conceptual sobre las capacidades estatales que explican las políticas públicas establecidas para atender el problema de la desigualdad urbana.

Este trabajo pretende realizar un aporte al conocimiento y abordaje de las capacidades estatales desplegadas para atender la problemática de la reurbanización en Argentina, con el objetivo principal de contribuir a mejorar la calidad de las políticas públicas urbanas. El análisis trata de aportar a la producción académica sobre las políticas de reurbanización impulsadas por los gobiernos nacionales, de manera articulada y coordinada con los gobiernos subnacionales. Se espera que el trabajo contribuya a enriquecer el conocimiento acerca del modo en que las capacidades estatales afectan los resultados de las políticas públicas.

El contenido a continuación se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta el estado del arte en torno a las capacidades estatales, para luego centrarse en los

aportes y discusiones que se consideran oportunos para dar respuesta a las hipótesis planteadas en esta investigación. En segundo lugar, se define la metodología a partir de la cual se abordará la investigación y se definen las dimensiones de análisis. En tercer lugar, se contextualiza la cuestión socio urbana en la Argentina, tanto en relación al contexto normativo, como histórico y regional. En cuarto lugar, se analizan las capacidades administrativa y política para la integración social y urbana, con especial foco en la Ley 27.453 y el ReNaBaP. Por último, se presentan las conclusiones.



2. Estado del arte

La forma en la que el Estado lleva adelante sus acciones, su vinculación con otros actores externos, así como el ejercicio del poder que ejerce, puede ser explicados a partir de la noción de **capacidades estatales**. El concepto es útil para describir y analizar la gestión pública del Estado, sus limitaciones y posibilidades al momento de llevar a cabo políticas públicas, programas, proyectos y planes (entre otras acciones), a través del entramado institucional, de marcos regulatorios e instrumentos de gestión.

Abal Medina y Cao (2012) señalan que el análisis de la capacidad estatal surgió como un tema relevante a mediados de la década del 90, como consecuencia de la reforma administrativa que buscó reposicionar al Estado como agente fundamental para el logro de equilibrios sociales. Este nuevo modelo surge en contraposición al modelo neoliberal previo que establecía la reducción de la maquinaria estatal para garantizar el desarrollo económico liderado por el mercado. La definición de capacidad estatal de Repetto (2003) da cuenta de este nuevo postulado, entendiendo que la capacidad del Estado es la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar los máximos niveles posibles de valor social a través de políticas públicas. Las políticas se expresarán en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general (el valor social) que se definirá a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, dotaciones de recursos de poder diferentes, por lo que se podrá esperar que tengan ciertas restricciones contextuales.

La definición de Repetto se vincula con la que ofreció previamente Migdal (1988), quien entiende que la capacidad estatal es la habilidad de los líderes estatales de establecer las reglas que dominarán la sociedad y reemplazarán cualquier pauta preexistente que se

encuentre en conflicto, mediante la utilización de los órganos de gobierno y con el objetivo de que sus decisiones se cristalicen en el seno de la sociedad.

En línea con Repetto, Alonso (2007) señala que las políticas públicas deben relacionarse con las demandas de los actores no estatales y orientarse a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. Para el autor la generación de valor público o social debería regir el accionar de las capacidades estatales.

A la idea de capacidad estatal basada en la interrelación con otros actores sociales, que no puede ser explicada únicamente en términos de lo que sucede al interior del Estado, se le contraponen los análisis que se concentran en las funciones específicas del Estado en tanto organización, y definen a la capacidad estatal como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Hildebrand y Grindle, 1997), identificando necesidades y recursos, y diseñando incentivos que creen oportunidades para un mejor uso de los recursos disponibles (Rodríguez Gustá, 2007).

En este punto Repetto (2003) destaca que, si los fines de la capacidad estatal son la eficacia, la eficiencia y la *accountability*, los esfuerzos en materia de lograr más y mejor capacidad estatal deben estar puestos en optimizar los recursos y en transparentar las vías de rendición de cuentas. Por el contrario, si los objetivos de las capacidades estatales son promover la equidad a la vez que aumentar la legitimidad del vínculo entre gobernantes y gobernados, a la eficacia, eficiencia y *accountability* deben sumarse a la coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad.

El postulado de Repetto se vincula a lo señalado por Evans (1996) en torno a las capacidades estatales al interior del Estado vinculadas a capacidades administrativas, en oposición a las capacidades políticas del Estado vinculadas a su relación con otros actores y procesos externos.

El debate teórico en torno a las capacidades del Estado pone de manifiesto la complejidad del concepto. Mientras que algunos autores como Repetto establecen la necesidad de entender a la capacidad estatales desde dos dimensiones, la política y la administrativa, otros como Grindle señalan la existencia de más categorías (técnica, administrativa, política e institucional) en el análisis de las capacidades con que cuenta el Estado. A continuación se consideran las principales categorías de análisis ofrecidas por la literatura especializada.

2.1 La capacidad administrativa

La capacidad administrativa es uno de los componentes fundamentales en la definición de la capacidad estatal de muchos teóricos (Grindle, 1997; Evans, 1996; Repetto, 2004). Vinculada a cuestiones endógenas del Estado, la capacidad administrativa hace referencia a los recursos técnicos, financieros y de información que definen la organización y los procedimientos. Se trata, según Repetto (2004), de la capacidad exclusiva del aparato organizacional, en la que los cuadros técnico- burocráticos se diferencian de los grupos de interés, el entorno y la ciudadanía.

La eficacia de esos cuadros burocráticos estará determinada por la concentración de expertos, la organización y la coherencia interna en la toma de decisiones (Evans, 1996).

Por otro lado, Grindle (1997) agrega que la capacidad administrativa es aquella mediante la cual los Estados ofrecen bienes y servicios. La autora suma además los conceptos de capacidad técnica y capacidad institucional, el primero en referencia a la habilidad para gestionar políticas macroeconómicas, y el segundo vinculado a la habilidad estatal para establecer y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.

Sin embargo, varios autores señalan que el análisis de la capacidad administrativa del Estado no puede llevarse a cabo de manera aislada, esto es, únicamente prestando

atención a lo que sucede hacia al interior del aparato estatal. Como señala O'Donnell (1993), es necesario entender al Estado como el conjunto de relaciones sociales formalizada en un sistema legal, y no solo como un aparato.

En esta línea, Alonso (2001) establece la necesidad de no limitar el análisis de las capacidades estatales a las variables técnico-administrativas. El autor entiende a las capacidades estatales como un proceso de construcción y acción de los actores sociopolíticos involucrados, el cual se distingue por dos dimensiones, una técnico-administrativa y otra relacional (Repetto, 2004). Mientras que la primera dimensión es la mirada desde el interior del aparato estatal, la dimensión relacional refiere al vínculo entre el Estado y la sociedad integrada por actores con diversos intereses y recursos de poder para incidir en las decisiones estatales.

2.2 La capacidad política

La capacidad política del Estado se vincula con las cuestiones exógenas que inciden en capacidad estatal. Diversos autores identifican esta categoría en el análisis de las capacidades estatales (Grindle, 1997; Evans, 1996; Alonso, 2001; Repetto, 2004; Isuani, 2007; Sotelo Maciel, 2013).

La capacidad política es la habilidad del Estado de responder a las demandas, representar los intereses sociales y permitir la participación social en la toma de decisión (Grindle, 1997; Repetto, 2004). La representación de los intereses sociales, estará determinada por la manera en que los gobernantes problematizan las demandas y construyen la agenda pública, esto es, mediante decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los grupos sociales, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2004).

A la necesidad de respuesta, representación y participación, Grindle (1997) suma la mediación en conflictos en el marco de la capacidad política del Estado.

Isuani (2007) plantea que la capacidad política estará dada por la habilidad del Estado para coordinar el trabajo de diversas organizaciones semiautónomas, y para desempeñar de manera eficaz las funciones gerenciales desplegadas en el marco del proceso de implementación de una política pública.

Sotelo Maciel (2013) pone en discusión la unidireccionalidad de la capacidad política pensada en relación a actores sociales, y plantea la existencia de una capacidad política vinculada al liderazgo político que se desarrolla al interior del Estado. En esta misma línea, Isuani (2007) plantea que la capacidad política estará determinada por la interacción que se establezca entre los actores del Estado, los sectores socioeconómicos locales y aquellos del contexto internacional. Esto se vincula al concepto de autonomía enraizada presentado por Evans (1996) y que se verá más adelante, que establece que la capacidad del Estado está determinada tanto por la administración y la burocracia estatal, como por la interacción del Estado con otros actores del régimen político institucional (Poder Legislativo, Poder Judicial, otros Estados, provincias, municipios, etc.), así como con otros actores de la sociedad civil.

2.3 La capacidad de gobierno

Iazzetta (2009) plantea que es importante analizar la capacidad de gobierno por fuera de la capacidad política. A diferencia de la capacidad política, la capacidad de gobierno hace referencia a las acciones concretas llevadas a cabo por un gobierno en particular para un período de tiempo determinado. Las medidas pueden posteriormente consolidarse y establecerse para el largo plazo, lo que las volverá parte de la capacidad estatal.

A diferencia de Iazzetta, Sotelo Maciel (2013) señala que la capacidad de gobierno forma parte del concepto más general de capacidad estatal, ya que las cualidades individuales de líderes políticos puedan ser incorporadas a la estructura estatal a partir de la implementación de técnicas y métodos de planificación estratégica. La planificación estratégica podría también incorporar la capacidad de conducción estratégica y otras facultades técnicas relevantes. Para construir su definición, el autor toma como referencia a Matus (1987), que establece que el dominio de las técnicas de planificación es determinante para la definición de la capacidad de un equipo de gobierno para dirigir, gerencias, administrar y controlar.

2.4 La capacidad vinculada a la autonomía del Estado

Evans (1996) señala que los niveles de capacidad estatal se vinculan al desarrollo de una "autonomía enraizada" por parte del Estado. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante. El logro de esta combinación se relaciona al carácter históricamente determinado del aparato estatal y a la índole de la estructura social en la que se inserta. Se trata de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas (Isuani, 2007).

Es clave para Evans (1996) entender que el aislamiento y la falta de vinculación con la sociedad no puede ser entendidos como un atributo positivo de las administraciones públicas. La capacidad administrativa debe vincularse con la capacidad política a través de la "conectividad externa", es decir, a partir de combinar coherencia interna con conexiones externas que proporcionen autonomía enraizada.

Schneider (1999) señala que la autonomía enraizada planteada por Evans, se trata de una situación en la cual los burócratas mantienen lazos estrechos con las empresas, pero aun así son capaces de formular sus preferencias en forma autónoma, y de actuar en consecuencia. Las capacidades dependen del tipo de interacción que se establezca entre el Estado y los actores externos, en el marco de reglas, normas y costumbres.

2.5 Parámetros para el análisis y la medición de las capacidades estatales

Diversos teóricos y organizaciones diseñaron metodologías que buscan sistematizar parámetros e indicadores para el análisis de las capacidades estatales.

El *Institutional Capacity Analysis System* (ICAS) de Tobelem (1992) es uno de los trabajos más reconocidos en relación a una metodología de medición de las capacidades estatales. El ICAS presenta cinco variables (Lattuada y Nogueira, 2011):

1. Reglas del juego: la estructura de gobierno, los recursos estatales, la flexibilidad en la definición del rol del Estado, una adecuada legislación y los patrones culturales en términos generales.
2. Relaciones interinstitucionales: la comprensión de las tareas requeridas para la implementación de los proyectos, las relaciones definidas en una red de actores, la oposición a los proyectos a implementar y el acuerdo de los beneficiarios.
3. Funciones: la distribución de las funciones, las relaciones internas y los marcos normativos existentes para que éstas ocurran.
4. Políticas de premios: la carrera del funcionario público y los paquetes de compensación.

5. Habilidades: información, conocimiento y capacidades disponibles en los actores institucionales.

Otro de los teóricos que ensaya una metodología de medición es Repetto (2004), que presenta una serie de 11 atributos asociados a la capacidad estatal, que podrán servir como guía y ser utilizados para la medición una vez operacionalizados: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, accountability, legitimidad, equidad pertinente.

Por otro lado, a nivel organización, el PNUD presentó en el año 2010 el informe de “Medición de la capacidad” en el que establece un enfoque orientado a resultados. El organismo internacional entiende a la capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible”. La medición de la capacidad queda asociada a la definición de una planificación estratégica, niveles de impacto, efectos y productos (Bernazza y Longo, 2014).

Vinculado al concepto de autonomía enraizada planteado por Evans, el BID (2006) establece un “Índice de Mérito” para analizar la autonomía de las burocracias de la región latinoamericana, en donde la selección de los directivos públicos suele estar asociada a cuestiones vinculadas a la confianza política. Varios estudios muestran que, en términos generales, las políticas formales de carrera y la promoción del principio del mérito pueden tener una asociación positiva con el crecimiento económico de un país, la reducción de la pobreza y el control de la corrupción. El Índice busca medir el nivel de profesionalización del servicio civil, como mecanismo para enfrentar los problemas asociados a la politización de las burocracias en la región (Cortázar *et al.*, 2016).

La capacidad estatal podría beneficiarse con el desarrollo de un marco metodológico que ofrezca dimensiones, componentes e indicadores para su observación empírica, no solo al nivel del Estado, sino también en el análisis de sus organismos dependientes.



Universidad de
San Andrés

3. Marco teórico

El abordaje de la cuestión socio urbana en los asentamientos informales de Argentina puede llevarse adelante a partir del análisis de las acciones del Estado para atender la demanda, así como a partir de las omisiones que se registran a lo largo de la historia. Como señalan Oszlak y O'Donnell (1976), una política pública es un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención estatal en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. Una política estatal es esa toma de posición que ensaya alguna forma de resolución de la cuestión.

De manera similar, Tamayo Sáenz (1997) argumenta que las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios. Mientras que Scartascini *et al.* (2011) establecen que las políticas públicas son resultado de un proceso de toma de decisiones, que involucran a diversos actores políticos que interactúan en una multiplicidad de escenarios. En este punto el juego político se torna fundamental en la definición de las políticas, y en su impulso desde la etapa de diseño y formulación, hasta la de implementación. Así, las políticas públicas no necesariamente son resultado de un proceso lineal o deliberado, sino que son objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa.

Los actores intervinientes en los procesos políticos que definen los asuntos que ingresan en la agenda gubernamental, inciden en cómo son definidas las cuestiones sociales, cuáles son sus causas y el modo en que se deciden, implementan y diseñan las políticas que pretenden solucionarlo (Acuña y Repetto, 2007).

Una vez que una cuestión ingresa en la agenda estatal, desde el Estado se despliegan capacidades para su resolución. Dichas capacidades estatales buscarán problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas (Repetto, 2004).

El problema del acceso a los bienes y servicios urbanos es multicausal y multidimensional. La política pública urbana puede verse afectada por un abordaje que incluye diversos aspectos -económicos, sociales, políticos, ambientales, culturales, entre otros-, y que además debe adaptarse a contextos urbanos y territoriales diferentes (Sepúlveda *et al.*, 2003).

En el contexto territorial adquiere especial relevancia la coordinación intergubernamental, ya que las políticas de urbanización se encuentran estrechamente vinculadas al nivel local de gobierno, que es el que conoce con mayor detalle el alcance de la problemática en su territorio y posee las competencias para intervenir en la gestión del suelo urbano, aunque no necesariamente los recursos o capacidades (Gargantini y Pedrotti, 2018).

Se puede entender a la coordinación como el proceso mediante el cual se generan sinergias entre las acciones y los recursos disponibles por parte de los distintos actores involucrados en la gestión pública, al mismo tiempo que se construye un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares (Repetto, 2005). La coordinación requiere de un mínimo de estructuras e instrumentos para ser efectiva.

Como señalan Del Río *et al.* (2008), la coordinación y articulación intergubernamental estarán determinadas por las capacidades administrativas y presupuestarias con que cuentan los gobiernos nacional y subnacionales para abordar el problema. En esta misma

línea, Di Virgilio (2015a) establece que la capacidad estatal para implementar políticas de mejoramiento barrial estará dada por la planificación y capacidad presupuestaria, la capacidad institucional o de gestión y la experimentación mediante proyectos piloto que permitan ajustar las intervenciones a los contextos específicos.

El abordaje sobre las capacidades estatales planteado por Repetto (2003), que entiende que se trata de aquellas decisiones y acciones que buscan generar valor social, de manera coordinada entre los diferentes actores gubernamentales involucrados, así como a partir del vínculo del Estado con otros actores sociales, será la línea de partida para el abordaje de la desigualdad urbana en este trabajo.

En base a la pregunta de investigación sobre cuánto inciden los factores vinculados a las capacidades administrativa y política del Estado en la respuesta estatal al problema de la integración social y urbana de los asentamientos informales, este trabajo sostiene la hipótesis de que el nivel de integración urbana alcanzado dependerá de la habilidad del Estado para llevar adelante su capacidad administrativa, en la definición de una organización y procesos institucionales eficiente, la disponibilidad de información y el acceso a recursos humanos especializados, así como en relación al presupuesto y su capacidad impositiva y redistributiva de los recursos públicos.

En segundo lugar, se sospecha que la capacidad política del Estado, entendida como la capacidad de generar respuestas a las demandas sociales, desarrollar el liderazgo político y establecer relaciones de coordinación intersectorial e interjurisdiccional (entre diferentes niveles de gobierno), incide en las lógicas de negociación y tiempos utilizados para diseñar e implementar políticas públicas integrales de reurbanización en los asentamientos informales del país.

Para corroborar la validez de las hipótesis, se analiza la política de integración social y urbana que lleva adelante el gobierno nacional argentino, mediante la recientemente sancionada Ley 27.453, que establece el régimen de regularización dominial para la integración socio urbana, y el ReNaBaP.



4. Metodología

Se lleva adelante una investigación cualitativa que permite analizar los factores político-institucionales que inciden en la definición, implementación y gestión de la política de reurbanización de los asentamientos informales en Argentina.

El trabajo analiza cuánto inciden los factores relacionados a las capacidades administrativa y política del Estado en el abordaje de la informalidad urbana habitacional. A partir de este análisis se espera generar una mayor comprensión de las desigualdades urbanas asociadas al acceso a la vivienda, la regularización dominial y seguridad en la tenencia de la tierra y la vivienda, el acceso a infraestructura urbana y servicios básicos, la mejorar del equipamiento urbano de los barrios habitados por los sectores sociales más vulnerables.

4.1 Dimensiones de análisis

Para llevar adelante el estudio, se trabaja sobre una serie de ocho dimensiones definidas para el análisis e identificadas tanto para el componente administrativo de la capacidad estatal, como para el político, para dar respuesta a la integración social y urbana de los asentamientos informales de Argentina.

Dimensiones de análisis		
	Endógenas	Exógenas
CAPACIDAD ADMINISTRATIVA	1. Organización y procesos 2. Recursos humanos 3. Información disponible 4. Presupuesto	
CAPACIDAD POLÍTICA	1. Respuesta a demandas 2. Liderazgo político	3. Participación de otros actores 4. Coordinación con otros actores político institucionales

El concepto de capacidad estatal no solo es complejo, sino que también es vago (Repetto, 2003). Con el objetivo de operacionalizar dicho concepto en el contexto de este estudio, en primer lugar, se analiza la capacidad institucional. Para ello, se presta atención a la organización administrativa y los procedimientos institucionales definidos en la implementación de la política de integración socio urbana de los barrios populares. Son de importancia los recursos técnicos y la concentración de expertos, así como los roles y funciones asignados. También se analiza la calidad de la información con que cuenta la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), en tanto organismo líder del proceso responsable de su implementación. En el marco de la capacidad institucional también se tiene en cuenta el presupuesto y la estrategia de financiamiento para la atención de la política de urbanización. Por último, se analiza la oferta de bienes y servicios que la política pública propone.

En segundo lugar, la capacidad estatal es observada en tanto capacidad política para responder a las demandas, mediar en conflictos y liderar el proceso político. Estas dimensiones endógenas se complementan con el análisis del nivel de participación social en la toma de decisión y la coordinación e interacción con otros actores político institucionales y la sociedad civil.

4.2 Metodología de análisis

Dentro del enfoque metodológico cualitativo, se utilizó la técnica de estudio de caso. El estudio de caso se caracteriza por ser particularista y poseer un alto grado de contenido descriptivo (Sautu, 2005). En este caso, el estudio buscó analizar el problema de la falta de integración socio urbana de los habitantes de los asentamientos informales en Argentina, mediante el análisis de la última política nacional de integración social urbana y la norma que la regula, la Ley 27.453.

Para abordar la política de integración social y urbana, se prestó especial atención no sólo a los eventos considerados como centrales del caso (episodio central), sino también a aquellos eventos considerados adyacentes, incluyéndose en esta categoría eventos previos, contemporáneos, posteriores o relacionados que pudieran estar de alguna forma conectados con el episodio central. En este sentido, se trabajó con la perspectiva de Barzelay *et al.* (2002) sobre prácticas situadas en contextos concretos, y sobre cómo las situaciones nuevas pueden producir nuevas interacciones no estructuradas. Este abordaje metodológico tiene particular relevancia en el marco de una política de integración social y urbana con más de 20 años de trayectoria.

La selección del caso a analizar responde en primer lugar, a que se trata de la ley y el programa más actual elaborado por el gobierno nacional para abordar la problemática (ambos datan de fines del año 2018). En el marco de la política de integración social y urbana llevada a cabo por el gobierno de Argentina en las últimas décadas, la Ley 27.453 posee una gran relevancia política y social ya que modifica el abordaje que tuvo el Estado respecto de los asentamientos informales al plantear su integración socio urbana, y el reconocimiento de derechos urbanos no reconocidos previamente.

En primer lugar, se llevó a cabo una revisión de la bibliografía para la comprensión de las dimensiones en torno a las capacidades estatales, así como respecto de la evolución de la política de integración social y urbana de los asentamientos informales, los actores intervinientes y los intereses y lógicas de negociación establecidos.

En segundo lugar, se realizó un análisis de fuentes primarias de información, que buscó acercar el discurso público- institucional sobre la política pública estudiada. El mismo consistió en el análisis de informes de gestión, así como datos censales y estadísticos provistos por las áreas responsables de la política urbano habitacional en la Argentina. En

paralelo se analizó legislación vinculada a la cuestión socio habitacional de los asentamientos informales, resoluciones, marcos normativos, datos estadísticos de organismos internacionales, y declaraciones de funcionarios y técnicos en diversos medios de comunicación.

A la información primaria se accedió por medio del contacto con el equipo de la SISU del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Argentina para el caso específico de la Ley 27.453, el PISU y el ReNaBaP, así como con el equipo de la Secretaría de Infraestructura Urbana (SIU) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina en el caso del Programa de Mejoramiento Barrial (ProMeBa). El listado completo de las personas consultadas se encuentra disponible en el **anexo A**.

Por último, se mantuvieron conversaciones no estructuradas con funcionarios y técnicos de la SISU del gobierno nacional, del equipo del ReNaBaP y de la SIU, así como con funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo, que brindaron datos relevantes en torno a la política pública analizada, en perspectiva histórica, así como datos estadísticos recopilados por el ReNaBaP. Cabe destacar que el Censo realizado por el ReNaBaP no se encuentra publicado, aunque es accesible mediante solicitud al equipo responsable, o pedido de acceso a la información pública.

Los actuales niveles de exclusión social y pobreza urbana que afectan a la Argentina, así como la escala socio territorial y presupuestaria de la política pública analizada en este documento, demanda un abordaje multidimensional, integral, intersectorial e interjurisdiccional.

5. La integración socio urbana de los asentamientos informales en Argentina

5.1 Breve contextualización de la cuestión urbano habitacional en los asentamientos informales

Antes de abocarnos en profundidad a la cuestión urbano habitacional en los asentamientos informales a partir del análisis del ReNaBaP y la Ley 27.453, resulta necesario establecer una serie de consideraciones conceptuales relevantes para el análisis.

En los comienzos de la urbanización informal en Argentina, se entiende por **villas miseria** o **de emergencia** a las barriadas de vivienda autoconstruidas. Las viviendas se encontraban, por lo general, en zonas anegables y vulnerables, no contaban con infraestructura urbana o acceso a servicios y quienes las habitaban no eran dueños de la tierra sobre la que se ubicaban (Massidda, 2013). En este sentido, Bellardi y De Paula (1986) agregan que las viviendas en las villas son precarias tanto por los materiales usados para su construcción (bolsas, cartón, madera, chapas, ladrillos, entre otros), como también porque no siguen las normas de edificación establecidas por la autoridad responsable.

Cabe destacar que, como señala Cravino (2008), los términos "miseria" o "de emergencia", poseen un alto sentido estigmatizante.

La acepción **villa** está ampliamente extendida en la Argentina para hacer referencia a barrios populares con algún tipo de informalidad en el acceso al hábitat. Sin embargo, los asentamientos informales producidos por los sectores populares pueden ser diferenciados entre villa y asentamiento (Varela y Cravino, 2008; Di Virgilio, 2015a).

Siguiendo a Cravino (2006b), se puede decir que las villas son asentamientos que se inician, sea por medio de la ocupación de tierra urbana vacante por parte los habitantes, o como resultado de una decisión del Estado para ubicar familias en tierras fiscales de

manera provisoria. La situación provisoria les otorgaba a los habitantes de las villas una ilusión por el ascenso social a partir del acceso a la vivienda propia definitiva.

Mientras que los **asentamientos** surgen en la Argentina en la década del ochenta, a partir de una serie de ocupaciones de tierras, con características tipológicas diferentes a las de las villas (Cravino, 2006b; Di Virgilio, 2015a).

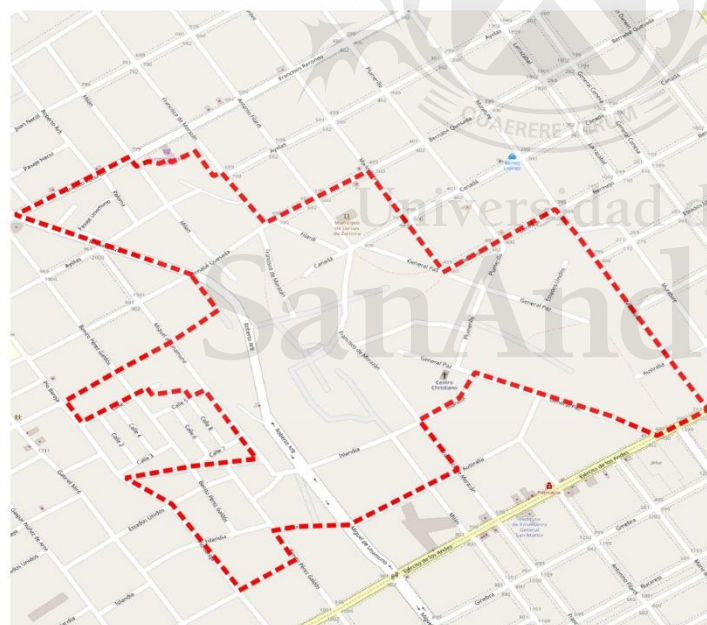
En el **cuadro 1** a continuación se puede ver de manera comparada las principales características de una villa y su diferencia con los asentamientos. Mientras que los **mapas 1 y 2**, muestran dos ejemplos de villas y asentamientos, con el objetivo de graficar la diferencia en el tejido urbano producido por ambas modalidades de hábitat informal. Mientras que en la villa "La Cava" el tejido urbano no está amanzanado ni sigue la trama regular de la urbanización adyacente, en el asentamiento "Villa Urbana" se identifican manzanas y las calles continúan el trazado regular de la trama urbana contigua.

Cabe mencionar que, tanto las villas como los asentamientos, comparten la búsqueda por el acceso a la ciudad, mediante el acceso al suelo urbano y la vivienda. Sin embargo, los segundos buscaron en la continuidad del trazado urbano formal, en el trazado de las calles y el parcelamiento de los lotes, evitar la estigmatización que vivir en asentamientos informales produce, aunque con poco éxito. Asimismo, los asentamientos informales se pensaron como una manera de facilitar la relación con el entorno, lo que mejoraría las chances de reurbanización y obtención de la titularidad de la tierra.

Mapa 1. Tejido urbano de una villa



Vista aérea del barrio popular "La Cava" (Lomas de Zamora, Buenos Aires) identificado por el ReNaBaP



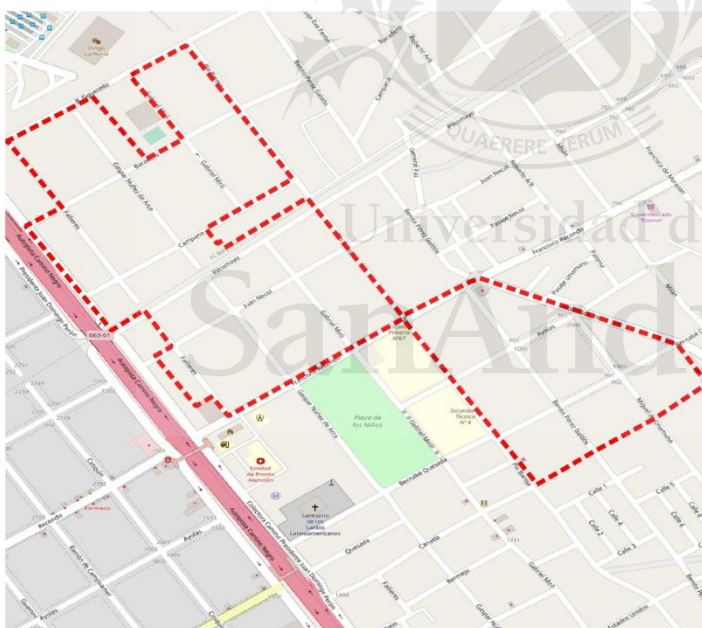
Trama urbana del barrio popular "La Cava"

Fuente: elaboración propia sobre la base de ReNaBaP - SISU (2019), OSM (2019) y Bing aerial view (2019).

Mapa 2. Tejido urbano de un asentamiento informal



Vista aérea del barrio popular "Villa Urbana" (Lomas de Zamora, Buenos Aires) identificado por el ReNaBaP



Trama urbana del barrio popular "Villa Urbana"

Fuente: elaboración propia sobre la base de ReNaBaP - SISU (2019), OSM (2019) y Bing aerial view (2019).

Cuadro 1. Principales características de las villas y los asentamientos informales

	VILLAS	ASENTAMIENTOS INFORMALES
Trama urbana	Muy irregular, sin amanzamientos. Se caracterizan por estar organizadas en pasillos que no permiten la entrada de vehículos.	Regular y planificada, continuando el amanzamiento de los lotes formales colindantes.
Ubicación	Buena. Por lo general están ubicadas en cercanía a los centros de producción y consumo, en zonas en donde el suelo urbano es escaso.	Se define de manera colectiva por el grupo de personas que toma los terrenos, en general contando con información catastral.
Propiedad de la tierra	Principalmente, son tierras de propiedad fiscal.	Tierras de propiedad privada que, por lo general, eran basurales o zonas anegables.
Estrategia de conformación	Son acciones individuales que se consolidan a lo largo de un período de tiempo extenso.	Son acciones colectivas, planificadas y desarrolladas en un momento específico.
Viviendas	Son por lo general precarias. En los orígenes se construyen con materiales precarios o de desecho.	Son construcciones que evolucionan con el pasar del tiempo. Dado que los habitantes planean vivir ahí de manera definitiva, las viviendas se construyen y mejoran para tal fin.
Densidad poblacional	Alta.	Similar al de la ciudad formal colindante. En algunos casos, con el correr de los años se construyó una segunda o tercera casa en el lote original generando un lento proceso de densificación, pero no alcanza características similares a las villas.
Principales características socio ocupacionales	Se trata de trabajadores en el mercado informal, poco calificados y con oficios (albañiles, zapateros, costureros).	También se trata de trabajadores en el mercado informal, poco calificados y con oficios (albañiles, zapateros, costureros).
Origen de sus pobladores	La gran mayoría de la población actual nació en la región, aunque en sus orígenes la conformación de las villas fue el resultado de migraciones internas y desde países limítrofes.	Sus pobladores provienen en su mayoría de zonas rurales, y previo a los asentamientos pasaron por otras formas de hábitat urbano como piezas de hotel, villas, casas de familiares, alquiler, etc.
Espacios públicos y verdes	Escaso o nulo. Lo mismo sucede con el espacio no edificado en el ámbito privado.	En muchos casos estos espacios se planifican con anterioridad al desarrollo del asentamiento. Se pueden encontrar plazas, centros de salud, escuelas, clubes, entre otros; así como casas con jardín.
Infraestructura urbana	Provista por los habitantes de manera informal en los inicios, y luego incorporada a la red de provisión. En general el servicio es regular o malo y se encuentra subsidiado por el Estado.	Provista por los habitantes de manera informal en los inicios, y luego incorporada a la red de provisión. El trazado regular facilita la posterior incorporación a la red de servicios legalizada, ya que no supone un reordenamiento urbano profundo.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Varela y Cravino (2008).

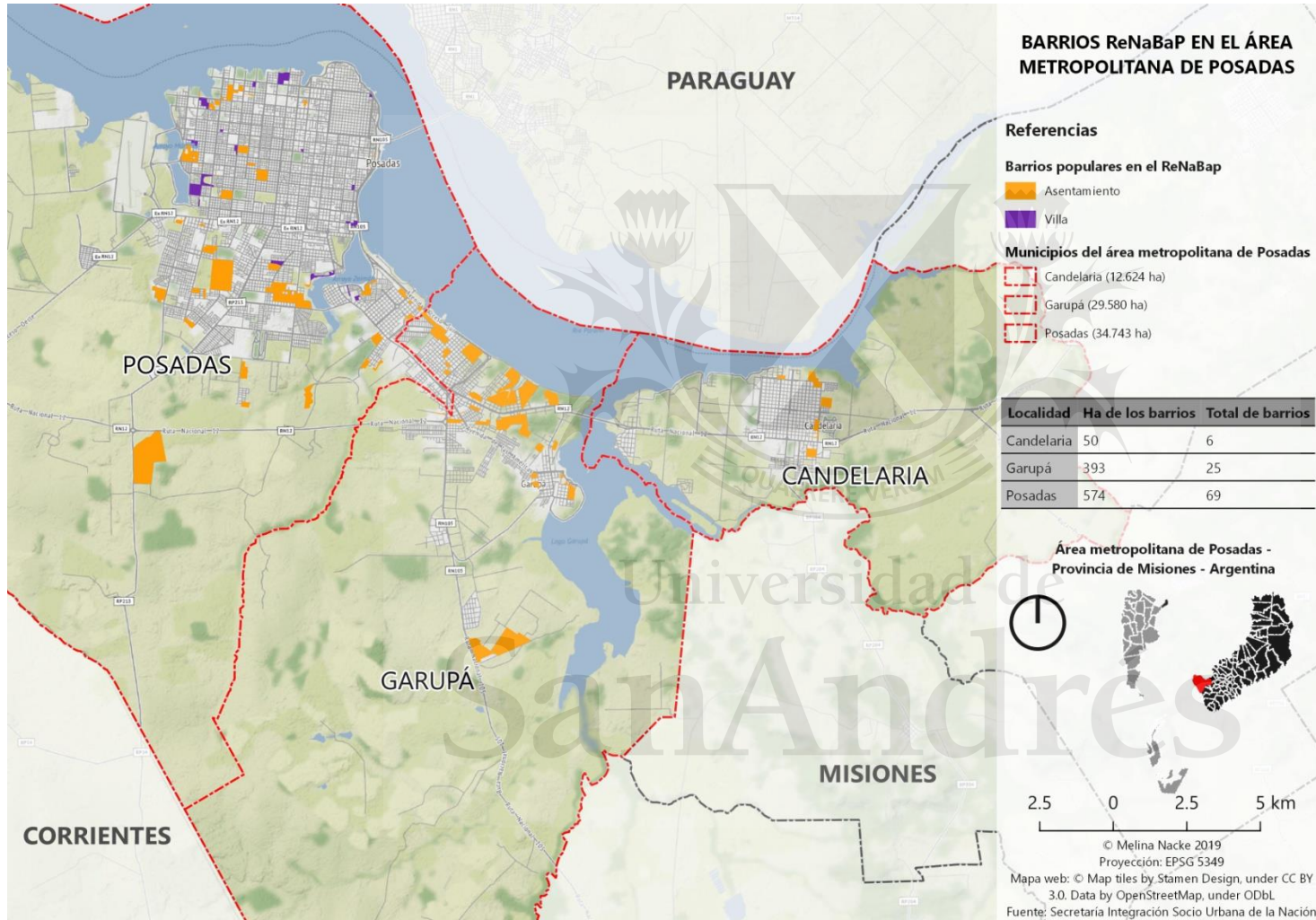
En ambos casos de acceso al suelo, la vivienda y al hábitat urbano, la condición de **informalidad** se produce por fuera o en conflicto con las normas e instituciones del Estado o del mercado (Di Virgilio, 2015a). De esta forma, la informalidad remite a "la forma en que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda, y con el sistema de propiedad" (Herzer *et al.*, 2008). El **mapa 3** a continuación presenta la distribución territorial de la informalidad en un aglomerado urbano del norte argentino.

En esta misma línea, Di Virgilio (2015a) plantea que el mercado informal de tierra y vivienda es el principal canal de acceso de los sectores populares a la ciudad. Esto evidencia varias cosas, entre ellas, que una parte de la población no logra afrontar los costos del mercado formal, que el sistema de protección social y políticas urbanas no logra, ser incluyente y saldar la vulnerabilidad de los sujetos a los que abarca, y que no existen lógicas de financiamiento que resuelvan la exclusión con políticas de largo plazo. Así, en la constitución de la informalidad como parte de la estructura productiva y territorial de la ciudad, se evidencia la segmentación del sistema socio urbano. En este sentido, la informalidad no solo representa la forma en que los sectores populares acceden al hábitat urbano, sino también el carácter excluyente e inaccesible del mercado formal de tierra y vivienda.

Sin embargo, Varela y Cravino (2008) señalan que la informalidad en la producción de suelo y/o vivienda que se caracteriza por ser una producción por fuera de las normas urbanas, no es exclusiva de los sectores populares.

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

Mapa 3. Barrios ReNaBaP categorizados por asentamientos y villas en el área metropolitana de Posadas (Misiones- Argentina)



Fuente: elaboración propia sobre la base de ReNaBaP - SISU (2019).

Di Virgilio (2015a) señala que existen diversos mecanismos de acceso a la tierra y la vivienda en los barrios populares, estos son: a través del dueño anterior, por medio de la ocupación o invasión, a través de un desarrollador inmobiliario, por alguna modalidad de cesión o por medio del dueño anterior con varios lotes.

La regularización dominial es el saneamiento del dominio sobre los bienes inmuebles en los que se ubican los barrios populares. Dicho saneamiento se ejecuta a partir de una variedad de instrumentos normativos, como ser leyes, decretos, programas, planes, entre otros, ejecutados tanto desde el nivel nacional, como subnacional.

La intervención del Estado para la regularización dominial es más sencilla en los asentamientos informales, en donde el mejoramiento barrial queda por lo general en manos de los vecinos. Mientras que en las villas el Estado interviene con acciones de mejoramiento urbano y provisión de infraestructura, dejando por lo general inconclusa la regularización dominial (Di Virgilio, 2015a).

Di Virgilio (2015a) plantea que, en el caso de los asentamientos informales de la Provincia de Buenos Aires, se presentan diferentes actores según sea la esfera de intervención. Así, como se puede observar en el **cuadro 2** a continuación, la regularización dominial se desarrolla en tres esferas: económica, política y comunitaria. Cada una de dichas esferas tiene como protagonista al sector privado o al Estado en el caso del abordaje económico, a diferentes niveles de gobierno en el caso del abordaje político, y a las familias o las organizaciones sociales en el caso del abordaje comunitario del proceso de regularización dominial en los asentamientos informales.

Cuadro 2. Actores intervinientes en el proceso de regularización dominial

<i>Esferas</i>	<i>Actores</i>	<i>Modos de intervención</i>
Económica	Propietarios privados de terrenos y/o inmuebles	Intervención en el mercado informal de tierras (ocupación de tierras, compraventa y alquiler). Especulación ex post.
	Gobierno nacional, estatal o provincial	Son los propietarios de las tierras.
Política	Gobierno nacional	Normativas que regulan el proceso de regularización dominial. Políticas de vivienda.
	Gobierno estatal o provincial	Intervención en procesos de expropiación y urbanización por medio del Poder Legislativo provincial. Intervención en los procesos de escrituración a través de la Escribanía General de Gobierno de la Provincia.
	Gobierno local o municipal	Definición de los usos del suelo. Genera las condiciones y consensos (puede también obstaculizarlos) para que se lleve adelante los procesos de expropiación.
Comunitaria	Familias	Peticionan ante los diferentes niveles del gobierno para que se lleve adelante el proceso de regularización.
	Organizaciones sociales	Generan condiciones para que el proceso de regularización se lleva a cabo.

Fuente: Di Virgilio (2015a).

Sin embargo, la relevancia y el efecto de la regularización sobre los niveles de consolidación y desarrollo del hábitat presentan algunos desacuerdos. En términos sociales, Ostuni y van Gelder (2008) establecen que la regularización dominial puede funcionar como provisora de autoestima y bienestar, ya que la mera ilegalidad de los asentamientos tiene un impacto negativo en los habitantes, principalmente a partir de la mirada externa discriminatoria. En sentido, los autores plantean que los títulos de propiedad poseen impactos psicosociales, por lo que la regularización no debería analizarse únicamente en términos económicos.

En esta misma línea, Cravino (2008) señala que la estigmatización que los habitantes de los asentamientos informales sufren en los contextos laborales, en el acceso a la salud y a la educación, demanda una intervención del Estado.

Por otro lado, algunos autores remarcan que el proceso de regularización en sí mismo genera el surgimiento de una diversidad de actores interesados en los barrios, principalmente en los terrenos en los que se ubican, lo que conlleva a la expulsión de sus ocupantes mediante mecanismos de mercado. En este sentido, la regularización dominial aumenta los precios del suelo, lo que genera comportamientos especulativos (tanto desde la demanda, como desde la oferta).

Se puede ver que la regularización dominial en los asentamientos informales produce efectos y opiniones contradictorias, que deben ser tenidos en cuenta al momento de generar las políticas públicas que aborden esta problemática socio urbana. Sin embargo, no puede dejar de verse la importancia que la seguridad de la tenencia genera en un sector poblacional vulnerable.

Se entiende por **reurbanización** a la integración social y urbana de los barrios populares. Se trata de una segunda urbanización, ya que los barrios forman parte de la estructura urbana de las ciudades. Las condiciones que se modifican tienen que ver con el acceso a los servicios básicos (agua, luz, gas y recolección de residuos), el acceso a infraestructura y equipamiento urbano (pavimento, alumbrado público, espacios verdes, centros de salud y educativos, entre otros), la regularización dominial, la accesibilidad y la conexión al resto de la ciudad.

La sección a continuación pretende realizar un recorrido por la historia de la política urbana en Argentina, con el objetivo de conocer el recorrido del Estado en el abordaje de

la cuestión urbano habitacional de los sectores populares, para luego analizar las decisiones normativas y programáticas más recientes.

5.2 La política de reurbanización en perspectiva histórica

El desarrollo informal de las ciudades en Argentina data de fines del siglo XIX, es decir, de más de 100 años. El primer caso que se conoce es el de la Villa de las Ranas⁶ ubicado en lo que actualmente es el barrio Parque Patricios al sur de la CABA, en lo que en ese momento era un vertedero de desechos.

Posteriormente, hacia la década de 1930 surgen los asentamientos informales, principalmente como consecuencia de la crisis económica y financiera mundial que trajo aparejada un aumento de los procesos migratorios, tanto desde el interior del país hacia los centros urbanos, así como desde otros países hacia la Argentina (Snitcofsky, 2013). En este contexto, la primera ubicación de los asentamientos estuvo asociada a las zonas portuarias y del ferrocarril, vinculado al proceso de industrialización sustitutiva que vivió la Argentina durante los años treinta, como respuesta a las necesidades habitacionales de migrantes internos y europeos que se trasladaban como mano de obra a los grandes centros urbanos.

La Villa 31⁷ surge en el año 1932 como consecuencia de la combinación de procesos migratorios, y la crisis económica mundial de 1929. En ese contexto, el Estado argentino implementó una política de refugio en el Puerto Nuevo, para la que incluso cedió viejos

⁶ También conocida como Barrio de las Ranas o Pueblo de las Ranas. Sin embargo, algunos autores critican estas denominaciones, planteando que solo se trató de una aglomeración que no llegó a conformarse como barrio.

⁷ A los fines de este trabajo, se utiliza el nombre Villa 31 de manera general para denominar a los barrios populares ubicados entre las vías del ferrocarril San Martín y el Paseo del Bajo. Sin embargo, cabe destacar que según datos del ReNaBaP (2019), la Villa 31 comparte su ubicación con la Villa 31 Bis y el Barrio General San Martín.

vagones del ferrocarril, con el objetivo de ubicar a la población migrante desocupada, motivo por el cual en sus comienzos la Villa 31 fue conocida como Villa Desocupación.

Cabe desatacar que diversos trabajos sobre la cuestión socio urbana en la Argentina, establecen a la Villa Desocupación como el primer asentamiento informal del país, ubicada en el entonces conocido como Puerto Nuevo del barrio de Retiro (Ratier, 1971; Yujnovsky, 1984; Clichevsky, 2003; González Duarte, 2015).

Así, los primeros barrios populares fueron pensados como soluciones transitorias al problema habitacional en el contexto de la Gran Depresión. Sin embargo, con el correr de los años las villas se transformaron en soluciones habitacionales de carácter permanente.

Posteriormente, durante la década del cincuenta se evidencia un aumento de la población ubicada en villas, y se comienza a considerar a los barrios como un problema social. Esta situación se evidencia en la política de erradicación que elabora el gobierno militar de la Revolución Libertadora, según la cual se plantea la creación de 17 conjuntos habitacionales que albergaría a las 5.000 personas que habitaban villas de la Ciudad de Buenos Aires en ese momento (Yujnovsky, 1984).

Durante la Revolución Libertadora, las acciones en relación a los asentamientos informales de la época tuvieron un sesgo político, en tanto se buscó desarticular al sector social que se consideraba sostén del gobierno peronista depuesto (González Duarte, 2015). En el marco de este gobierno militar, en el año 1956 se crea la Comisión Nacional de Vivienda (CNV). El período marca uno de los primeros momentos en que la cuestión habitacional de los asentamientos informales comienza a ser pensada por el Estado, principalmente debido a que se la consideraba un problema social. En términos sociales, esto contribuyó al aumento de la estigmatización de quienes habitan estos barrios.

La década que se inicia hacia fines de los años cincuenta, estará marcada por soluciones habitacionales escasas, en conjunto con políticas que buscaron contener el crecimiento de los asentamientos informales, a partir del traslado de los habitantes a sus lugares de orígenes (Jauri, 2011). Durante este período, Massidda (2013) establece que tanto el Plan de Emergencia (PE) del año 1956, como el Integral del año 1957, son los primeros que definen a los asentamientos informales como objetos de intervención estatal.

Asimismo, Yujnovsky (1984) plantea que el carácter asistencialista de la política de vivienda durante estos años oculta en realidad la intención de controlar el desarrollo de los asentamientos informales. Desde una visión antropológica de la política socio urbana respecto de los asentamientos informales, Cravino (2009) plantea que la estructura discursiva que el PE propone se constituye en la base de la opinión que la sociedad en su conjunto posee en ese momento sobre los sectores populares que los habitan. En este sentido, el PE establece definiciones y caracterizaciones de los sectores populares que habitan los asentamientos informales, que se mantendrán a lo largo de los años posteriores.

Sin embargo, al contrario de lo que esperaba la Revolución Libertadora, los asentamientos informales crecieron durante la década que abarca el final de los años cincuenta y finales de los sesenta. Durante este período sus habitantes se organizaron en un movimiento que pudiera presentar sus demandas por el acceso a la vivienda y la ciudad, y en el año 1958, en el marco del gobierno de Frondizi, conformaron la Federación de Villas y Barrios de Emergencia, principalmente como respuesta al PE (Ziccardi, 1983).

Oszlak (1991) plantea que durante este período el Estado despliega una política asistencialista en el marco de los planes de Construcción de Vivienda Permanentes y el de Erradicación de las Villas de Emergencia 5, 6 y 18 en la CABA, a partir de la provisión

de viviendas, infraestructura, saneamiento ambiental, planes educativos y de salud, entre otros.

El siguiente gobierno militar adquirió un corte paternalista frente a la problemática habitacional de los sectores de bajos recursos. Se crearon núcleos habitacionales transitorios que "educarían" sobre las nuevas condiciones habitacionales, y serían el paso previo al acceso a la vivienda definitiva. Sin embargo, el desfase en la implementación de ambos pasos, transformó a los núcleos habitacionales transitorios en viviendas definitivas, incluso cuando se encontraban ubicados en zonas anegables y de menor accesibilidad (Yujnovsky, 1984). Durante el gobierno de Onganía se relocizaron alrededor de 37.500 personas, que fueron ubicadas en el conjunto General Belgrano, en Lugano I y II, en Fuerte Apache y Soldati (Yujnovsky, 1984). Las acciones durante este gobierno también significaron el desmantelamiento del incipiente mercado informal de tierras.

Sin embargo, ninguna de las políticas implementadas logra detener el crecimiento de los asentamientos informales y ofrecer una solución habitacional a quienes los ocupaban.

Posteriormente, entre los años 1970 y 1976, las organizaciones villeras recobran legitimidad como interlocutores frente al Estado (Oszlak, 1991).

El período posterior estuvo marcado por el gobierno cívico- militar que se mantuvo en el poder entre 1976 y 1983, con políticas de erradicación masiva de los asentamientos informales (principalmente de aquellas villas que se encontraban en la CABA) y sin oferta de soluciones alternativas. Se estima que alrededor de 250 mil personas fueron desalojadas durante la última dictadura en Argentina, de las cuales una gran mayoría se trasladó a asentamientos en el conurbano bonaerense (Jauri, 2011).

Cuenya y Falú (1997) señalan que el abordaje de los asentamientos informales por parte del Estado durante este período, estuvo marcado por el autoritarismo, que buscó generar ordenamiento territorial y urbano sin brindar soluciones habitacionales. Según Oszlak (1983) también plantea que el accionar del Estado en relación a la erradicación de los asentamientos informales se recrudece durante el gobierno militar que se inicia en 1976. Esta política de erradicación no solo se vincula al acceso a la vivienda, sino al control sobre el espacio urbano y la decisión sobre qué tipo de ciudadanos tenía acceso a la vida urbana. En esta misma línea, González Duarte (2015), durante este gobierno se recrudece la idea de que los asentamientos informales representan una amenaza para la ciudad, y la ilegalidad y el peligro socio ambiental se constituyen en los principales justificativos para las erradicaciones violentas.

En la CABA, la mayoría de las políticas de erradicación implementadas por el Estado, desde el PE hasta aquellas llevadas a cabo durante la última dictadura militar, estuvieron a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), que luego se transformaría en el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

Hasta el comienzo de la década del ochenta, Jauri (2011) señala que la intervención del Estado en la cuestión habitacional de los asentamientos informales estuvo marcada por la erradicación, acompañada en principio por políticas de relocalización de esos habitantes, para transformarse durante el último gobierno cívico- militar en acciones de expulsión forzosa sin soluciones alternativas.

El retorno a la democracia marca la reapropiación del espacio urbano por parte de los que habitaban los asentamientos informales, así como por parte del Estado que adoptó una posición contraria a la erradicación. Durante este período, la forma de acceder a la tierra es a través de la toma u ocupación, en un contexto de tolerancia política frente al

re poblamiento de los asentamientos informales. Asimismo, Jauri (2011) señala que se evidencian en esta época procesos de regularización dominial y reurbanización de los barrios, aunque con alcances insuficientes.

De la mano de la opinión internacional, este nuevo período estuvo marcado por las políticas de radicación en los asentamientos informales, así como por la participación comunitaria en la implementación de mejoras habitacionales (Cuenya y Falú, 1997). En este contexto, Cravino (2000) señala la relevancia del movimiento villero en la reforma del Estado. Los programas que se implementan a partir de este período comenzarán a estar marcados por los acuerdos, negociaciones, cooptación y conflictos con los referentes y organizaciones villeras, además de una amplia participación social.

A partir del año 2000, las políticas sobre los asentamientos informales profundizan la visión de la radicación y se llevan a cabo obras de infraestructura, apertura de calles y construcción de viviendas mediante la autoconstrucción y el trabajo de cooperativas (Jauri, 2011). En paralelo, se omite la atención a los nuevos asentamientos, y se realizan una serie de desalojos para el desarrollo de proyectos urbanos y obras viales.

Ya hacia mediados de la década del 2000, Jauri (2011) señala que las intervenciones durante el gobierno de Macri en la CABA, estuvieron marcadas la intervención en los espacios públicos y equipamiento comunitario, así como por una política de "fachadismo" en lo que respecta a la mejora de las viviendas mediante la pintura de las fachadas que pueden verse desde el exterior del asentamiento.

La historia de los asentamientos informales en la Argentina estuvo marcada por un accionar pendular del Estado entre el mejoramiento socio habitacional y la erradicación. Este accionar se presenta de manera estructurada, atravesando al Estado en su conjunto, así como sostenido a lo largo del tiempo. Como señala Smolka (2002), el Estado argentino

no logró atender la cuestión urbano habitacional de los asentamientos informales con medidas preventivas, sino siempre mediante acciones paliativas. En paralelo, las acciones del Estado fueron acompañadas por el desarrollo de un compendio lingüístico, argumentativo y discursivo que colaboró en la estigmatización y discriminación de las personas que habitan los asentamientos informales.

La sección a continuación se propone presentar un compendio normativo y programático sobre el abordaje del Estado a la problemática socio urbana en la Argentina.

5.3 Marco normativo y programático de la integración socio urbana en Argentina

El desarrollo histórico de la cuestión socio urbana de los asentamientos informales Argentina, se encuentra enmarcado por el desarrollo de planes, programas y normas que regulan el accionar y la capacidad del Estado para abordar la cuestión.

El **cuadro 3** a continuación presenta un análisis cronológico del marco programático y normativo que atravesó y atraviesa la integración socio urbana de los asentamientos informales en Argentina, desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad. La recopilación de la información buscó hacerse de manera exhaustiva a nivel nacional, aunque se evidencia un sesgo respecto de la información disponible para la CABA, debido a su relevancia en la temática, tanto en términos territoriales como poblacionales e históricos.

Cuadro 3. Marco programático y normativo sobre el abordaje de los asentamientos informales en Argentina, para el período 1955- 2019

Año	Gobierno	Abordaje	Nombre	Objetivo	Ámbito de aplicación
1955	Aramburu	Normativo	Decreto 6.404	Crea la CNV con el objetivo de llevar adelante el estudio integral de los problemas relativos a la construcción de viviendas en todo el territorio de la Nación.	Nacional
1956	Aramburu	Programático	Plan de eliminación de villas miseria	Propuesto por la CNV.	Nacional
1956	Aramburu	Programático	Plan de Emergencia	Elaborado por la CNV, estableció el realojamiento compulsivo en la Provincia de Buenos Aires de residentes villeros en la CABA.	Nacional, con foco en CABA y GBA
1957	Aramburu	Programático	Plan Integral	Elaborado por la CNV, busca profundizar las acciones llevadas a cabo por el PE.	Nacional, con foco en CABA y GBA
1958	Frondizi	-	Federación de Villas y Barrios de Emergencia	Es una organización social que se conforma para articular a las comisiones vecinales de diversas villas porteñas que buscan resistirse a los desalojos forzosos implementados por el PE y el Plan Integral, con la presencia de algunos militantes del Partido Comunista y de la incipiente resistencia peronista.	Nacional, con foco en CABA y GBA
1964	Illia	Normativo	Ley 16.601	Crea el Plan de Viviendas para Erradicar Villas de Emergencia.	Nacional
1965	Illia	Programático	Plan Piloto para la Erradicación de las Villas de Emergencia 5, 6 y 18	Consistió en un plan de erradicación con construcción de viviendas, que incluía el desarrollo de centros comunitarios para tareas sociales, médicas y habitacionales en las villas.	CABA
1966	Onganía	Programático	Plan de Erradicación de Villas de Emergencia	Establece la relocalización de residentes de asentamientos informales en 8.000 viviendas en 17 núcleos habitacionales transitorios, que funcionarían como pasos previos a la relocalización definitiva.	Nacional, con foco en CABA y GBA

Año	Gobierno	Abordaje	Nombre	Objetivo	Ámbito de aplicación
1967	Onganía	Normativo	Ley 17.174	Crea la CMV con el objeto de promover viviendas de interés social destinadas a familias de bajos ingresos que habiten en la CABA y en los partidos de la Provincia de Buenos Aires que integran el Gran Buenos Aires de acuerdo con la política habitacional que al respecto formule el gobierno de la Nación y cuya ejecución convenga con la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.	GBA y CABA
1977	Videla	Normativo	Ordenanza municipal 33.652 (derogada)	Crea el plan de congelamiento, desaliento, erradicación y ordenamiento social y urbano.	CABA
1984	Alfonsín	Normativo	Ordenanza municipal 39.753 (derogada)	Crea el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y deroga las normativas que establecían la erradicación de las villas.	CABA
1987	Alfonsín	-	MODEVI	Creación del Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de CABA, una organización inter villas que busca coordinar las acciones de las organizaciones vecinales.	CABA
1990	Menem	Normativo	Decreto 846	Establece la transferencia de tierras e inmuebles fiscales a sus ocupantes.	Nacional
1991	Menem	Normativo	Ordenanza municipal 44.873	Crea un distrito de zonificación específico para las villas (U31) en el Código de Planeamiento Urbano de la CABA, en el cual se exceptúa a las villas asentadas en tierras privadas	CABA
1991	Menem	Normativo	Decreto municipal 3.330	Crea el Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal.	CABA
1991	Menem	-	Mesa de Concertación	Mesa conformada por representantes del Poder Ejecutivo y el MODEVI.	Nacional

Año	Gobierno	Abordaje	Nombre	Objetivo	Ámbito de aplicación
1991	Menem	Normativo	Ley 23.967	Establece la creación del Programa Arraigo. Dicho Programa modifica el boleto de compraventa de las tierras de la villa 21-24 entre una Asociación Mutual de los vecinos del barrio y el Estado, para descontar de las tierras vendidas aquellas destinadas por espacios comunitarios u ocupadas por organismos ajenos al barrio. Asimismo, el Programa incluía trabajos de urbanización.	Nacional
1994	Menem	Normativo	Ley 24.320	Modifica la Ley 21.477 sobre la adquisición de inmuebles por los Estados provinciales destinados a viviendas.	Nacional
1994	Menem	Normativo	Ley 24.374	Establece un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, con anterioridad al 1/1/92, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente.	Nacional
1996	Menem	Normativo	Constitución de la Ciudad de Buenos Aires	El artículo 31 le otorga a la radicación el estatus de derecho constitucional.	CABA
1997	Menem	Programático	ProMeBa	Programa de Mejoramiento Barrial implementado por el gobierno nacional hasta el año 2019, en conjunto con los gobiernos provinciales y municipales.	Nacional
1998	Menem	Normativo	Ley de la Ciudad de Buenos Aires 148	Establece la atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios, esboza la radicación de las villas y establece un plan de urbanización a cinco años.	CABA
2000	De La Rúa	Normativo	Ley de la Ciudad de Buenos Aires 403	Crea el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la villa 1-11-14, para ejecutar el Plan Integral de Urbanización.	CABA

Año	Gobierno	Abordaje	Nombre	Objetivo	Ámbito de aplicación
2001	De La Rúa	Normativo	Ley de la Ciudad de Buenos Aires 625	Declara la emergencia edilicia del barrio Illia. En un año el Poder Ejecutivo debía solucionar las fallas estructurales. Fue prorrogada en 2002 y 2005.	CABA
2001	De La Rúa	Normativo	Decreto de la Ciudad de Buenos Aires 206	Crea Programa de Radiación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios.	CABA
2003	Kirchner	Normativo	Ley de la Ciudad de Buenos Aires 1.251	Creación del IVC de la CABA.	CABA
2004	Kirchner	Normativo	Ley de la Ciudad de Buenos Aires 1.333	Declara por un año la emergencia estructural del barrio Castillo. El Poder Ejecutivo de CABA debe adecuar la infraestructura (desagües, distribución de energía, gas, repavimentación, alumbrado).	CABA
2005	Kirchner	Normativo	Ley de la Ciudad de Buenos Aires 1.770	Ordena la urbanización de la villa 20. Dicho asentamiento es declarado en emergencia ambiental, sanitaria y de infraestructura en 2008 y 2009.	CABA
2008	Fernández	Programático	Convenio 4.538	Crea el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat).	Nacional
2008	Fernández	Normativo	El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires crea la Unidad de Gestión e Intervención Social	Se crea la Unidad de Gestión de Intervención Social, que tiene como objetivo asistir en situaciones de emergencia social, y organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional y mantenimiento del hábitat en villas y barrios vulnerables, integrándolos a la trama de la Ciudad a través de obras de construcción o autoconstrucción.	CABA

Año	Gobierno	Abordaje	Nombre	Objetivo	Ámbito de aplicación
2009	Fernández	Normativo	Ley de la Ciudad de Buenos Aires 3.343	Ley de urbanización del polígono villas 31 y 31 bis. Establece – entre otras cosas- la urbanización del conjunto habitacional, destinándolo a viviendas, desarrollo productivo y equipamiento comunitario. La Ley designa al IVC, como el responsable de actualizar el relevamiento poblacional del territorio, con el objetivo de determinar la cantidad de viviendas necesarias en el predio y sus características. Asimismo, crea la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa”, integrada por representantes de organismos públicos y vecinos/as del barrio.	CABA
2015	Fernández	Normativo	Decreto 2.670	Faculta a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) a expropiar bienes inmuebles.	Nacional
2016	Macri	Normativo	Ley de la Ciudad de Buenos Aires 5.705	Crea la Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Villa 20 con el objeto de garantizar e instrumentar la participación activa de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización.	CABA
2017	Macri	Normativo	Decreto 358	Crea el ReNaBaP.	Nacional
2018	Macri	Normativo	Decreto 174	Crea la SISU, dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.	Nacional
2018	Macri	Normativo	Ley 27.453	Crea el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana.	Nacional
2019	Macri	Programático	PISU	En el marco de la Ley 27.453, se establece la creación del programa que llevará adelante la integración social y urbana de los 4.416 barrios populares de Argentina.	Nacional

Fuente: elaboración propia sobre la base de Oszlak (1991), Cuenya y Falú (1997), Jauri (2011), Massidda (2013), Di Virgilio (2015a) y González Duarte (2015)

Se puede observar que a lo largo de los últimos 80 años existió un variado compendio normativo para el abordaje de la problemática socio urbana en los asentamientos informales en Argentina. Dicho abordaje tiene claros vaivenes entre la omisión y la asistencia por parte del Estado, así como respecto a la radicación o erradicación de quienes los habitan.

Resulta interesante cruzar la información regulatoria, con las fluctuaciones poblacionales de los asentamientos informales. El **cuadro 4** a continuación presenta la información poblacional total y la población en asentamientos informales de la CABA, para el período comprendido entre los años 1960 y 2010.

Cuadro 4. Comparación de la población total y en asentamientos informales de la CABA, para el período 1960 - 2010

Año	Población en asentamientos informales	Variación poblacional intercensal	Variación porcentual intercensal	Población de la CABA	Porcentaje de población en asentamientos informales respecto del total poblacional
1960	34.430			2.966.634	1,16%
1962	42.462	8.032	23%	s/d	
1970	101.000	58.538	138%	2.972.453	3,40%
1976	213.823	112.823	112%	s/d	
1980	34.068	-179.755	-84%	2.922.829	1,17%
1991	52.608	18.540	54%	2.965.403	1,77%
2001	107.422	54.814	104%	2.776.138	3,87%
2010	170.054	62.632	58%	2.890.151	5,88%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda GCBA, a partir de datos censales y relevamientos del IVC.

Se destacan en la variación poblacional el impacto que las políticas implementadas por la última dictadura cívico- militar tuvieron en los sectores populares que habitaban asentamientos informales. La población en asentamientos informales se redujo en un 84% entre 1976 y 1980.

Asimismo, se puede ver que los grandes crecimientos de la población en asentamientos informales de la CABA estuvieron concentrados entre 1960 y 1976, cuando la organización del movimiento villero tuvo un papel relevante en la representación de las

demandas del sector. Posteriormente se evidencia otro gran crecimiento poblacional en la década de los años noventa, cuando, en el marco de las políticas neoliberales, el Estado buscó desprenderse de los terrenos fiscales, e implementó políticas de regularización dominial y titularización.

Por último, otro dato relevante que se desprende del análisis de la variación poblacional en la CABA, es el aumento porcentual de la población viviendo en asentamientos informales respecto de las variaciones del total de la población, la cual se mantuvo relativamente estable (cerca de los tres millones) en los últimos 70 años. De esto se desprende que el porcentaje de la población de CABA viviendo en asentamientos informales aumentó, al mismo tiempo que disminuyó el porcentaje de la población que logra acceder a la ciudad formal.

La sección a continuación analiza en profundidad la última normativa del Estado nacional argentino respecto de la integración socio urbana de los asentamientos informales.

5.4 La Ley 27.453

En octubre de 2018, el gobierno nacional sancionó la Ley 27.453, denominada "Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana", que establece el reconocimiento por parte del Estado de los 4.416 barrios populares identificados en el ReNaBaP. La versión completa de la ley se encuentra disponible en el **anexo B**.

Dicha ley plantea la necesidad de integrar social y urbanísticamente a los barrios populares censados por el ReNaBaP. Asimismo, la ley entiende que la integración se dará mediante la mejora y ampliación de la infraestructura urbana y el equipamiento social, el acceso a servicios, espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora de la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares de quienes habitan los barrios,

el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial.

En este sentido, la ley marca un corte en el universo que abarca, tomando exclusivamente los barrios populares censados por el ReNaBaP a la fecha de entrada en vigencia de la ley (octubre de 2018).

Asimismo, la normativa plantea la necesidad de que las acciones se lleven a cabo de manera participativa, integrando a las comunidades locales al proceso de regularización, y con un enfoque de género y diversidad.

Para llevar adelante la integración de los barrios populares, la ley define la expropiación de los bienes inmuebles en los que se asientan los barrios populares, cuya propiedad no sea del Estado nacional. Dicha expropiación será llevada a cabo por la AABE.

Por otra parte, la ley plantea que los organismos de aplicación serán la AABE y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. En este sentido, la AABE determinará de manera definitiva los bienes inmuebles sujetos a expropiación y establecerá un marco regulatorio especial para la regularización dominial, en el que se definirán las contraprestaciones que asumirán los ocupantes de los bienes inmuebles sujetos a expropiación. Asimismo, define que las cuotas no podrán superar el 20% del ingreso familiar.

Mientras que el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación deberá crear el PISU, el cual se implementará de forma conjunta con las provincias, los municipios y CABA. Asimismo, el Ministerio deberá promover acciones para facilitar el acceso a los servicios públicos de manera coordinada con los organismos y ministerios competentes.

Otras de las características de la ley es el involucramiento de las comunidades que habitan los barrios populares en las obras y procesos de integración, ya que el 25% de las construcciones necesarias para la implementación de la ley deberán adjudicarse a cooperativas de trabajo o grupos asociativos de la economía popular integrada.

Por otro lado, la ley establece que el Poder Ejecutivo nacional creará un fideicomiso que financie las actividades necesarias para cumplir con la ley. El fideicomiso se conformará con aportes del Tesoro Nacional y fondos de organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Por último, la ley plantea la suspensión de los desalojos de los barrios populares registrados en el ReNaBaP, por un plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigencia de la norma.

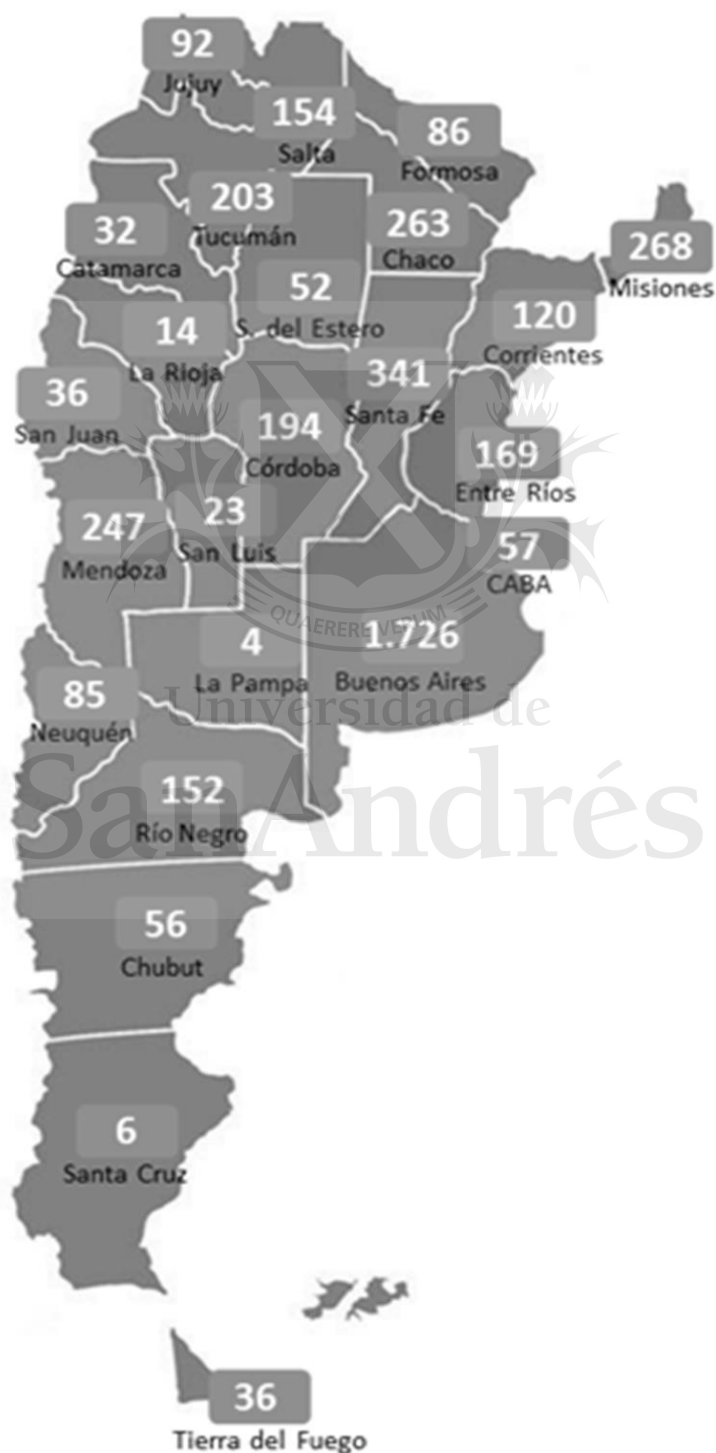
En este punto cabe resaltar que la Ley 27.453 es el resultado de un proceso de trabajo que incluyó, en primer lugar, el relevamiento de los barrios populares de todo el país y la creación del registro ReNaBaP. El **mapa 4** a continuación presenta la distribución de los barrios populares presentes en el ReNaBaP, por provincia. El proceso de censo de los barrios se inició en junio de 2016 y finalizó en marzo del año siguiente con la sanción del Decreto 353/17 que establece la creación del registro.

Un año después de la creación del ReNaBaP, en marzo de 2018, se creó la SISU en el ámbito del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. Esta secretaría es la unidad responsable de la ejecución del PISU y el fideicomiso, ambos establecidos por la Ley 27.453.

Según fuentes de la SISU, entre julio y septiembre de 2019 esperan reglamentar la Ley 27.453, y de esa manera poner en marcha el PISU y el fideicomiso, asociándolo al compromiso presupuestario establecido para el año 2020. Asimismo, la reglamentación

permitirá comenzar con los primeros convenios con otras jurisdicciones en pos de implementar el programa y cumplir con la ley de regularización dominial para la integración socio urbana.

Mapa 4. Distribución geográfica de los 4.416 barrios populares registrados en el ReNaBaP, por provincia



Fuente: ReNaBaP, SISU del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2019).

5.5 Estrategias de integración social y urbana de asentamientos informales en América Latina

En Latinoamérica existen varios ejemplos de programas de integración social y urbana, que buscaron regularizar y formalizar asentamientos informales. El proceso se enmarca, por un lado, en los niveles de urbanización de la región (más del 80% de la población vive en áreas urbanas), y por otro, en los niveles de desigualdad, que se reflejan también a nivel territorial en el acceso a derechos urbanos y habitacionales (UN, 2007).

Al igual que en el caso argentino, debido a la envergadura de la inversión necesaria para llevar a cabo este tipo de política de integración urbana, la mayoría de los programas contaron con el aporte de recursos financieros provistos por organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Entre los programas de reurbanización de asentamientos informales que se llevaron a cabo en otros países Sudamericanos, se destacan:

– Favela Barrio⁸

Se trata de un programa de integración de favelas al tejido urbano formal mediante la mejor de la infraestructura y la provisión de servicios, creado en 1995 y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El proyecto involucra a 253.000 habitantes en 73 comunidades, el 25% de los habitantes de las favelas y subdivisiones ilegales de Río.

La segunda fase del programa se llevó a cabo entre los años 2000 y 2008, y mejoró significativamente el acceso en 88 favelas al suministro de agua, alcantarillado y alcantarillado, pavimentación de calles, alumbrado público de aceras e instalaciones comunitarias. como guarderías, escuelas, áreas recreativas y deportivas.

⁸ Más información disponible online en: <https://publications.iadb.org/en/bairro-ten-years-later>.

El programa también busca prevenir futuras tomas de tierras y proporcionar oportunidades de vivienda a bajo costo mediante cambios regulatorios e incentivos y asistencia técnica para la legalización de tierras.

La clave del éxito de este gran proyecto fue el compromiso del gobierno de la ciudad de Rio de Janeiro que puso a disposición todo su aparato de gobierno, con el objetivo de resolver los problemas de los habitantes de favelas y subdivisiones irregulares

Para el programa resultó especialmente relevante contar con expertos en mejoramiento de infraestructura como gerentes de proyectos que podían trabajar fácilmente tanto con el gobierno como con los miembros de la comunidad. De esta manera, los expertos pueden actuar como intermediarios entre las comunidades y el gobierno.

– Chile Barrio⁹

El programa surge en el año 1997, con el objetivo de atender la marginalidad social y económica mediante la integración y coordinación de acciones sectoriales, de manera descentralizada y participativa.

Está dirigido a una población de medio millón de personas, 105.888 familias habitantes de 972 asentamientos precarios en 213 comunas de Chile.

Se caracteriza por incentivar la participación y el compromiso activo de las comunidades, los municipios y el resto de los agentes presentes en el territorio.

Es implementado por un equipo especialmente creado, que coordina a las seis instituciones públicas que intervienen: Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU, Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS, Servicio Nacional de Capacitación y

⁹ Más información disponible online en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3721/1/S2005059_es.pdf.

Empleo SENCE, Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio del Interior y Ministerio de Planificación Social MIDEPLAN.

– **Programa para la formalización de propiedades**¹⁰

El Programa para la formalización de propiedades surge en Perú a mediados de la década del 90, como una política nacional que luego se tradujo en un instrumento legal para la integración de asentamientos informales establecidos especialmente en la ciudad de Lima.

Posteriormente, con el surgimiento de la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en el año 1996 el programa adquirió mayor notoriedad y se implementó en un mayor número de lugares.

El programa propone que la titulación y el registro de tierras permitirían a los ocupantes informales acceder al crédito formal y financiar la vivienda y la inversión empresarial. Esto fue visto como una condición necesaria para reducir la pobreza y mejorar los asentamientos informales (De Soto, 1984). Presenta un mecanismo innovador que reforma el marco institucional y los procedimientos legales para registrar propiedades, logrando una disminución de los costos de las transacciones y una reducción de los tiempos del proceso burocrático.

¹⁰ Más información disponible online en: https://www.researchgate.net/publication/299360354_COFOPRI%27s_Land_Regularisation_Program_in_Saul_Cantoral_Informal_Settlement_Process_Results_and_the_Way_Forward.

6. Análisis de las capacidades estatales para la integración social y urbana de los asentamientos informales

Una vez contextualizado el abordaje a la cuestión socio urbana en Argentina, tanto a partir de una mirada histórica, como a través de los planes, programas y normativa que se elaboraron a lo largo de los últimos años, con especial foco en las últimas decisiones de política pública, se tratará de responder la pregunta de investigación sobre ¿cuánto inciden los factores vinculados a las capacidades administrativa y política del Estado en la respuesta estatal al problema de la integración social y urbana de los asentamientos informales?

En este capítulo se analiza la última normativa sancionada por el gobierno nacional para atender la reurbanización de los asentamientos informales en Argentina, así como el programa por medio del cual se implementa la política pública y el fideicomiso que la financia.

6.1 Capacidad administrativa en el abordaje de la informalidad urbana habitacional

Para analizar las capacidades administrativas con que cuenta el Estado nacional para llevar adelante la Ley 27.453 y las líneas de trabajo que de ella se desprenden, se tomarán en cuenta las cuatro dimensiones de análisis propuestas en la metodología.

– Organización y procesos institucionales

Al relevamiento y creación del ReNaBaP, le siguió la creación de la SISU en el marco del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación en marzo de 2018. Esta acción le otorgó la institucionalidad necesaria a la propuesta de política pública, y dotó al Estado nacional del equipo técnico experto en materia de integración socio urbana. El resultado fue la sanción de la Ley 27.453, el 29 de octubre de ese mismo año.

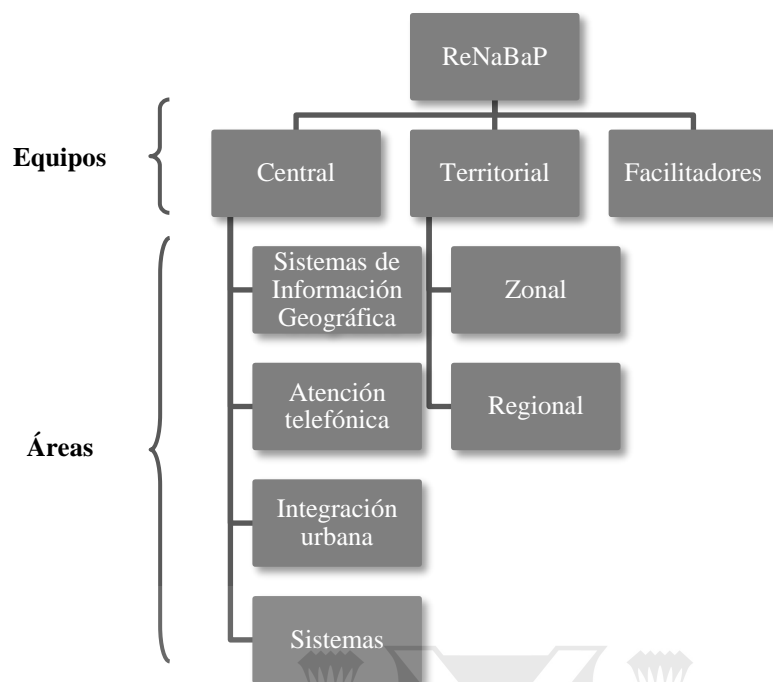
Previo a la creación de la SISU, el trabajo de relevamiento y mapeo de los barrios populares se realizó bajo la órbita de la Coordinación de Proyectos Socio Comunitarios dependiente de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Es decir, la SISU no solo significó una mejora en el rango del área a cargo del programa de integración urbana, que pasó de una coordinación a una secretaría, sino también el traspaso de funciones desde la Jefatura de Gabinete de Ministros al Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

– Recursos humanos

En este punto cabe destacar que, en base a lo mencionado por representantes de la SISU, una parte del equipo que conformó la Secretaría proviene de TECHO, es decir, posee la experiencia del relevamiento de barrios populares implementados por dicha organización social, y los conocimientos técnicos para llevarlo a cabo. Esto se constituye como uno de los factores que mejoran la capacidad del Estado en términos administrativos, técnicos y de formación de los recursos humanos, para llevar adelante la identificación y análisis de los asentamientos informales en el país.

En su estructura organizativa, el ReNaBaP a nivel nacional está conformado por tres grandes equipos: el equipo central, el equipo territorial y el equipo de facilitadores. El **gráfico 1** a continuación presenta la estructura organizativa del ReNaBaP al año 2017. Según datos oficiales, a diciembre de 2017 el equipo contaba con 80 personas.

Gráfico 1. Estructura organizativa de los equipos y áreas del ReNaBaP



Fuente: elaboración propia sobre la base de ReNaBaP (2017).

Respecto de las funciones específicas, el equipo central es el responsable de la coordinación del relevamiento a nivel nacional, las gestiones administrativas y la logística, a la vez que coordina a los equipos de Sistemas de Información Geográfica, atención telefónica, integración urbana y sistemas.

El área de Sistemas de Información Geográfica es la encargada del mapeo digital de los barrios populares, la producción de la cartografía ReNaBaP, la validación de encuestas, la geocodificación de solicitudes de encuestas, la generación de mapas web y el soporte técnico interno a otras áreas. También, es responsable de efectuar el cruce de la información producida por el ReNaBaP con la información brindada por otros organismos (catastros provinciales, entes reguladores y prestadores de servicios, etc.) (ReNaBaP, 2017).

El área de atención telefónica tiene a su cargo la tarea de resolver las solicitudes que realizan los vecinos de los barrios populares en las dependencias de la Administración

Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Luego de analizarlo, el equipo se comunica con la persona que solicitó el trámite, con el fin de resolverlo (ReNaBaP, 2017).

El área de integración urbana, en coordinación con el resto de los equipos, es la encargada de las gestiones para la provisión de los servicios públicos básicos de agua potable por red, saneamiento y electricidad en los barrios populares de todo el país. Asimismo, sus tareas están orientadas a la adecuación normativa relativa al ReNaBaP de los distintos organismos nacionales, provinciales y municipales, y a obtener información cualitativa y cuantitativa sobre infraestructura, para ampliar el diagnóstico urbano de los barrios que integran el registro (ReNaBaP, 2017).

El área de sistemas es responsable de gestionar y administrar la base de datos del ReNaBaP; diseñar, desarrollar y mantener plataformas de consulta, registrar y gestionar datos; definir y automatizar los procesos de intercambio de información interna (para los equipos territorial, de coordinación, de Sistema De Información Geográfica y de atención telefónica) y externa (con otros organismos como Registro Nacional de las Personas (RENAPER), ANSES, etc.) (ReNaBaP, 2017).

En segundo lugar, el equipo territorial es el encargado de llevar adelante el relevamiento, junto a las organizaciones sociales y no gubernamentales que participan del proceso. Está dividido en dos áreas: zonal y regional. El área zonal está compuesta por técnicos responsables de coordinar con el equipo regional. Mientras que el área regional posee un rol de articulación en el territorio, tanto con las organizaciones sociales, como con los vecinos de los barrios.

Las regiones con las que trabaja el ReNaBaP se establecieron a partir de la aglomeración urbana de barrios populares, sus densidades poblacionales y la accesibilidad (ReNaBaP, 2017).

Por último, el equipo de facilitadores es el encargado de facilitar la entrega del CVF, contener e informar a las familias en relación al certificado y realizar informes sobre los operativos.

– Información disponible

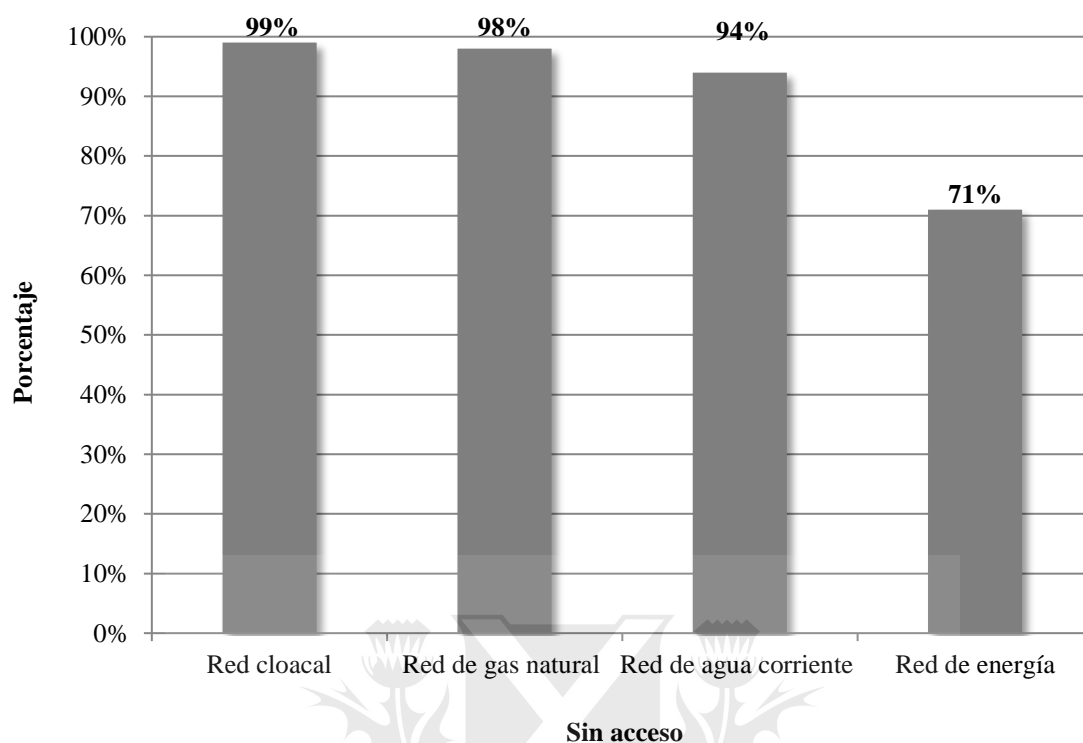
El ReNaBaP registra a julio 2019, 4.416 barrios populares, en los que viven 925.600 familias, con una población total de 4.080.000 millones de personas, en una superficie total de 44.425 hectáreas, distribuidas en 23 provincias y la CABA, en un total de 382 municipios (SISU, 2019).

La metodología de trabajo utilizada por el ReNaBaP consistió en la elaboración de una definición de barrio popular¹¹, el rastillaje de todas las localidades del país con más de 10 mil habitantes con el objetivo de relevar cada uno de los barrios, el mapeo de cada barrio con sus respectivos lotes, el relevamiento de las viviendas para lo que se contó con 7.000 relevadores, y la entrega del CVF (ReNaBaP, 2017).

El **gráfico 2** a continuación presenta información porcentual compilada a nivel nacional sobre el acceso a los servicios básicos del total de los barrios registrados en el ReNaBaP. El gráfico es claro en evidenciar la ausencia casi total de los servicios públicos formalizados en 4.416 barrios populares en los que habita alrededor del 10% de la población argentina.

¹¹ Cabe recordar la definición de barrio popular del ReNaBaP: "asentamientos que surgen mediante estrategias informales de ocupación del suelo urbano, en los que viven al menos ocho familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población posee una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, y en los que la población posee un déficit en el acceso formal a dos o más de los servicios básicos -agua potable, electricidad y/o cloacas-".

Gráfico 2. Porcentaje de falta de acceso a servicios básicos en los 4.416 barrios populares registrados en el ReNaBaP



Fuente: elaboración propia sobre la base de ReNaBaP, SISU del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2019).

La base de información que genera el Censo del ReNaBaP no tiene precedentes en el país.

A partir de dicha información, que también se encuentra disponible mapeada en formato .cvs¹², se pueden conocer las situaciones socio urbanas de cada uno de los barrios populares, desagregado a nivel persona para toda la población asentada de manera informal. Para acceder a una muestra de los datos obtenidos a través de la SISU, ver **anexo C**.

Así, la base de datos generada mediante el Censo realizado por el ReNaBaP representa un instrumento de gestión que impacta directamente en la capacidad administrativa del Estado.

¹² Los shapefile del ReNaBaP se encuentran disponibles en la siguiente página web: datos.gob.ar/dataset/otros-barrios-populares-argentina.

La Ley 27.453 reconoce a los asentamientos censados por el ReNaBaP y declara que quienes los habitan no pueden ser desalojados por un plazo de al menos cuatro años, así como que los inmuebles en los que se encuentran ubicados están sujetos a expropiación, con el objetivo de regularizar la situación dominial. Cabe aclarar que el censo funciona como una línea de corte que definirá los barrios populares que accederán a la integración social y urbana establecida por la ley, de aquellos que no.

– Presupuesto

Para llevar adelante el PISU, la Ley 27.453 establece la creación de un fideicomiso que financie los costos de las expropiaciones que impliquen la regularización dominial de todos los barrios populares registrados en el ReNaBaP. Asimismo, el fideicomiso financiará los proyectos de integración socio urbana.

Cabe hacer un paréntesis en este momento y recordar que la capacidad presupuestaria en términos de capacidades estatales estará determinada por la capacidad de generar impuestos y redistribuirlos. En este punto, las definiciones del gobierno nacional respecto a los porcentajes del presupuesto destinados a las áreas gubernamentales encargadas de llevar adelante la política de integración socio urbana, serán clave.

La Ley 27.453 prevé que el fideicomiso se financie con fondos del Tesoro Nacional, fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito y bancos de desarrollo, el mercado de capitales, entre otros. Luego, el fideicomiso se utilizará a través de los gobiernos provinciales y municipales, o a través de otros mecanismos como es el fideicomiso dirigido directamente a los barrios.

Según datos de la SISU (2919), la estructura del fideicomiso se encuentra actualmente en elaboración, para ser implementada en la política de integración socio urbana a partir del año 2020, con una partida presupuestaria inicial asegurada.

Por otro lado, según información presentada por la SISU (2019), el costo para reurbanizar los 4.416 asentamientos informales que existen en Argentina es de casi 27 mil millones de dólares, entre gastos de inversión y gastos corrientes, en una ejecución estimada a 12 años. El **cuadro 5** a continuación presenta la propuesta de ejecución presentada por la SISU (2019) en relación al presupuesto calculado.

Cuadro 5. Propuesta de evolución de la inversión necesaria para integrar social y urbanísticamente a los 4.416 barrios populares registrados en el ReNaBaP

Concepto	Años			Total (USD en millones)
	1ro a 4to	5to a 8vo	9no a 12vo	
Inversión	\$5.465,35	\$8.659,09	\$3.999,77	\$18.124,21
Gastos corrientes	\$1.816,28	\$3.294,31	\$3.678,89	\$8.789,48
Total	\$7.281,63	\$11.953,40	\$7.678,66	\$26.913,69

Fuente: elaboración propia sobre la base de SISU (2019).

El cálculo presupuestario implica la provisión de servicios básicos, infraestructura y equipamiento urbano, acciones de saneamiento e infraestructura para el desarrollo y la protección social de los habitantes de 4.416 barrios populares registrados en el ReNaBaP.

La propuesta de la SISU para la priorización de los barrios para su atención es la siguiente:

1. Barrios emplazados en lugares de riesgo, identificado a partir de la medición del riesgo ambiental del barrio.
2. Barrios localizados en cercanía a las redes formales de servicios públicos y que presentan mejores condiciones para la conexión a los servicios.
3. Cantidad de familias, para determinar la magnitud del barrio y la facilidad de abordaje.
4. Antigüedad del barrio.

A mediados del año 2019, el gobierno nacional recibió el primer financiamiento para comenzar a llevar adelante el PISU. Se trata de un préstamo por \$50 millones de dólares

provisto por el Banco Interamericano de Desarrollo, junto a otro de \$100 millones de dólares otorgado por el Banco Mundial. Ambos créditos serán ejecutados por la SISU en el marco del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, que señaló que en esta primera etapa los casos que se abordarán son tres barrios en la ciudad de Corrientes (Punta Taitalo, Río Paraná y Doctor Montaña) (para más detalle sobre los barrios, ver **cuadro 6** a continuación), mientras que se están analizando otros casos en las ciudades de Concordia (Entre Ríos) y Neuquén. La determinación de cuáles serían las áreas de intervención se realizó en conjunto con los gobiernos subnacionales (provinciales y municipales), y los planes de acción específicos para cada barrio se delinearon con las comunidades locales.

Dada la magnitud de la inversión necesaria para atender el problema de la integración social y urbana de los asentamientos informales en Argentina, el correcto desarrollo de la capacidad presupuestaria del Estado para llevar adelante la política pública será determinante de las condiciones en las que se logre dar respuesta al problema.

En términos de las capacidades presupuestarias establecidas por la Ley 27.453, se puede resaltar que, a diferencia de lo que sucede en la Ley 14.449 de la Provincia de Buenos Aires, la ley nacional crea un régimen de integración socio urbana sin asignación específica de recursos que pueda garantizarle operatividad a las acciones, así como no establece mecanismos que garanticen la participación de las poblaciones afectadas. Más allá de que la herramienta legislativa no puede asegurar los fondos para la ejecución presupuestaria del programa, puede definir su asignación y así otorgarles mayor relevancia y legitimidad a los entes a cargo. Por tratarse de instancias legislativas, este tipo de mecanismos podrían contribuir al desarrollo de la capacidad presupuestaria con que cuenta el Estado para integrar social y urbanísticamente a más de cuatro millones de

personas, a partir de los altos niveles de consenso político partidario que generó la sanción de la normativa.

Cuadro 6. Comparación de los tres barrios correntinos abordados en la primera etapa del PISU, con el total de la ciudad de Corrientes y el total provincial

	Barrios			Total o promedio de la ciudad de Corrientes	Total o promedio de la provincia de Corrientes
	Punta Taitalo	Río Paraná	Doctor Montaña		
Total de barrios populares	n/a	n/a	n/a	57	120
Cantidad aproximada de familias	400	500	220	13.673	17.956
Año de creación del barrio	1999	1990	2011	n/a	n/a
Superficie en m²	1.054.569	574.454	185.963	8.115.301	13.230.686
Clasificación	Asentamiento	Asentamiento	Asentamiento	Mayoría de asentamientos	Mayoría de asentamientos
Situación dominial	Ninguna seguridad en la tenencia	Ninguna seguridad en la tenencia	Ninguna seguridad en la tenencia	Mayoría de los barrios sin ninguna seguridad en la tenencia	Mayoría de los barrios sin ninguna seguridad en la tenencia
Electricidad	Conexión irregular a la red pública	Conexión irregular a la red pública	Conexión irregular a la red pública	El total de los barrios posee conexión irregular a la red pública	La mayoría de los barrios posee conexión irregular a la red pública
Cloacas	Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	La mayoría de los barrios posee desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	La mayoría de los barrios posee desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo
Agua	Conexión irregular a la red pública de agua corriente	Conexión irregular a la red pública de agua corriente	Conexión irregular a la red pública de agua corriente	El total de los barrios posee conexión irregular a la red pública	La mayoría de los barrios posee conexión irregular a la red pública
Cocina	Gas en garrafa	Gas en garrafa	Gas en garrafa	El total de los barrios utiliza gas en garrafa	La mayoría de los barrios utiliza gas en garrafa
Calefacción	Energía eléctrica	Energía eléctrica	Inexistente	La mayoría de los barrios no posee calefacción	La mayoría de los barrios no posee calefacción

Fuente: elaboración propia sobre la base de ReNaBaP, SISU del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2019).

6.2 Capacidad política para la integración social y urbana de los asentamientos informales

Si se entiende a la capacidad política del Estado como aquella a partir de la cual logra responder a las demandas y representar diversos intereses sociales a partir de la coordinación y articulación con otros actores en la esfera gubernamental y social (Repetto, 2003).

Para llevar adelante el análisis de la capacidad política del Estado en la atención de la problemática de la inclusión socio habitacional de los sectores sociales más vulnerables, se tendrán en cuentas las cuatro dimensiones de análisis propuestas en la metodología, dos de carácter endógeno y dos de carácter exógeno.

– Respuesta a demandas

El PISU es el programa para implementar las políticas de integración socio urbana de los 4.416 barrio informales registrados en ReNaBaP. Según datos provistos por la SISU (2019), el programa se cimienta sobre un entendimiento multidimensional de la problemática del hábitat informal, basado en la necesidad de trabajar con las comunidades de los barrios y de la ciudad formal para promover la genuina integración socio urbana.

Dada la magnitud de la cuestión que aborda, la capacidad política también se evidencia en la estrategia estatal de asociación con organizaciones externas al Estado, pero que poseen una presencia relevante en el territorio y son actores legitimados por los habitantes de los barrios populares, con demandas concretas. Se trata de organizaciones que poseen la capacidad técnica necesaria para definir el abordaje de la política pública.

– Participación de otros actores

El ReNaBaP se consolida a principios del año 2017 con la sanción del Decreto 358/17 que reconoce la existencia de los asentamientos informales. Sin embargo, el relevamiento

nacional de barrios populares comenzó a realizarse unos meses antes, en junio del año anterior, como iniciativa de varias organizaciones sociales y no gubernamentales: Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), TECHO, Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa (CCC) y Cáritas, y del gobierno nacional.

En este sentido, la particularidad de tratarse de una demanda que es apoyada por un abanico de actores que trabajan de manera conjunta para resolverla, se evidencia como una de las mayores fortalezas del proceso de creación, articulación e implementación de la política. Esto se puede ver en la posterior aceptación por parte de un amplio colectivo de sectores y en todo el territorio nacional, de la Ley 27.453 sancionada en 2018. El registro sienta las bases para la posterior sanción de la ley.

Sobre el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, TECHO es una de las principales organizaciones que impulsaron la necesidad de llevar adelante relevamientos de los asentamientos informales en Argentina, y cuenta con un primer informe y mapeo en el año 2013, y un segundo en el año 2016¹³.

También existen trabajos de relevamientos de barrios populares desarrollados por organizaciones académicas, como la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

– Coordinación con otros actores político institucionales

No obstante, el ReNaBaP no es la primera estrategia de relevamiento y/o censo de los asentamientos informales en Argentina. A lo largo de los últimos años existieron una serie

¹³ Para mayor información sobre los relevamientos de TECHO, se puede visitar el sitio web: relevamiento.techo.org.ar.

de casos previos, impulsados tanto desde diferentes sectores del gobierno, como desde organizaciones de la sociedad civil o académicas.

Entre las acciones llevadas a cabo por el Estado, se destaca el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos impulsado por el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires en el año 2013, en el marco de la Ley provincial 14.449/13. Por otra parte, en el año 2009 el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires realizó un censo de hogares y población de las villas 31 y 31 Bis con el objetivo de abordar la problemática de la reurbanización en ese asentamiento.

Por otro lado, con su creación, el ReNaBaP se incorpora al marco de la AABE, organismo que pasa a ser responsable de registrar los bienes inmuebles sobre los que se asientan los barrios populares, las construcciones que poseen y los datos de las personas que los habitan. La AABE es también la responsable de entregar los Certificados de Vivienda Familiar (CVF), que acreditan la existencia y veracidad del domicilio y permiten solicitar la conexión a los servicios básicos, pedir el CUIT o CUIL, acceder a prestaciones de salud y educación, entre otras.

El PISU busca unir esfuerzos a través de la construcción y gestión de estrategias interministeriales e interjurisdiccionales, así como promover la escalabilidad y sostenibilidad de los procesos de inversión mediante la promoción de modelos de financiamiento. Para ello, cuenta con cuatro componentes organizados de la siguiente manera:

1. Ordenamiento territorial y seguridad en la tenencia
2. Desarrollo humano y desarrollo productivo
3. Infraestructura

4. Gobernanza y fortalecimiento institucional y de comunidades

Este abordaje demuestra una comprensión de la naturaleza multidimensional y multicausal de los problemas vinculados al hábitat urbano. Asimismo, el programa propone una dinámica de implementación compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, provinciales y/o locales, con los que se ejecute la política.

Sin embargo, es también necesario mencionar que el PISU se presenta como la continuidad (o reemplazo) del ProMeBa que el gobierno nacional argentino implementó durante los últimos 22 años, durante los cuales sufrió varias modificaciones y adaptaciones. Esto significó el traslado de las competencias sobre la integración socio urbana de los asentamientos informales desde la actual SIU del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, hacia la SISU en el Ministerios de Salud y Desarrollo Social. Dicho traspaso, según informaron los representantes de la SISU, se produjo sin el correspondiente traslado de los equipos técnicos que conforman la Unidad Ejecutora Nacional del ProMeBa, responsable de priorizar y administrar los fondos del programa; como así tampoco de las Unidades Ejecutoras Provinciales o Municipales que ejecutan el programa en el territorio.

Cabe aclarar que el ProMeBa tiene fecha de finalización en 2020, y que desde el año 2018 dejaron de iniciarse nuevos proyectos en el marco del ProMeBa.

Esta situación puede acarrear complicaciones en las capacidades políticas con que cuenta el Estado para ser eficiente en la provisión de soluciones a la cuestión de la integración socio urbana. La articulación con actores gubernamentales con larga trayectoria (como se mencionó, el ProMeBa data del año 1997) en la implementación de un programa de integración social y urbana de características similares, podría favorecer no solo en la

profundización de la capacidad técnico administrativa, sino también servir como "agentes de conexión externa", en palabras de Evans (1996).

En este punto, la decisión del Estado nacional de no articular el PISU con el ProMeBa implicó la pérdida de las capacidades institucionales con que contaba, tanto en relación a los aspectos técnicos para la implementación de una política urbana sobre los asentamientos informales, como burocráticos y administrativos. Sobre todo teniendo en cuenta la complejidad que implica el desarrollo de un programa a nivel nacional, que debe implementarse en una variedad de contextos territoriales diferentes en todo el país, en donde se contaba con equipo técnicos y de ejecución con presencia en los barrios y un vínculo consolidado con los habitantes receptores de la política pública.

Según Di Virgilio (2006), el ProMeBa fue un programa que logró ser muy resiliente a lo largo de sus años de implementación. Un ejemplo de esto es que, durante los años que estuvo vigente modificó sus reglas para definir las ciudades en las que se implementó, así como aquellas sobre el nivel de participación de la comunidad en el desarrollo de las obras que financiaba el programa, entre otras modificaciones. Esta lógica de formulación, implementación y redefinición que adquirió el programa se constituyó en una ventaja para aprovechar numerosas oportunidades, como fueron la generación de alianzas políticas que permitieron poner en agenda cuestiones relegadas, la incorporación de rutinas de revisión y monitoreo y la protección de los activos generados a nivel local, entre otras.

Uno de los puntos destacados por Di Virgilio (2006) en el caso del ProMeBa es que los equipos técnicos se mantuvieron incluso en las etapas más complicadas para la continuidad del programa, lo que le aportó experiencia y memoria al equipo a cargo de la gestión. El hecho de que el equipo del gobierno nacional a cargo del PISU no haya incorporado esta experiencia, memoria y conocimiento de los territorios, implica una

pérdida de la capacidad del Estado para gestionar y coordinarse en el marco de políticas urbanas.

Por otro lado, si se analiza la capacidad política en términos del ReNaBaP, resulta relevante la adecuación normativa que iniciaron varios gobiernos y organismos provinciales en el marco de la implementación del registro y la posterior integración urbana de los asentamientos informales. En este sentido, se destacan las adecuaciones normativas de los entes de energía, agua y cloacas en relación a la normativa vigente relativa al ReNaBaP.

En paralelo, varios municipios sancionaron ordenanzas con el objeto de generar un marco legal de cooperación con el ReNaBaP. Así, el ReNaBaP genera un vínculo político estrecho con los gobiernos subnacionales a partir de ofrecer la posibilidad de firmar acuerdos que permitan compartir la información cartográfica y facilitar herramientas a los municipios para que utilicen los mecanismos de gestión existentes para la iniciación de obras (ReNaBaP, 2017).

También se firmaron convenios con entidades y organismos públicos para abordar las problemáticas vinculadas a los barrios populares y acercar derechos a quienes los habitan. En este caso se destacan los convenios celebrados con el Centro de Acceso a la Justicia para facilitar el acceso de los habitantes de los barrios populares a la justicia, con el RENAPER para desarrollar operativos de documentación en los barrios, con el organismo interministerial El Estado en tu Barrio para llevar adelante operativos para entregar CVF, y con el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social, entre otros.

– Liderazgo político

Otro aspecto respecto del desarrollo de la capacidad política para la implementación de la integración socio urbana de los barrios populares es la centralidad de la AABE como

autoridad de aplicación de la política de expropiación y registro de los bienes inmuebles. El conflicto en este punto está dado por tratarse de un organismo nacional a cargo de llevar adelante una competencia otorgada a las provincias y a los municipios. Los gobiernos subnacionales argentinos poseen la competencia jurisdiccional de ordenamiento territorial. En este punto Bustos (2018) señala que, por las competencias asignadas, deberían ser las provincias y los municipios quienes obtengan la titularidad de los inmuebles sobre los que se ubican los barrios populares para luego transferirlos a sus ocupantes. Sin embargo, esta no es la cuestión más problemática, sino que al centralizar la regularización dominial en la AABE se corre el riesgo de tornar la gestión inoperante y dificultar los procesos.

La intervención de la AABE podría afectar la capacidad política del Estado para la implementación del PISU, al intermediar la gestión de uno de los puntos más relevantes en la integración socio urbana como es la regularización dominial, y sobre todo, no reconocer las capacidades delegadas sobre las que se debería trabajar de manera coordinada, con el objetivo de alcanzar resultados similares en todos los gobiernos subnacionales argentinos.

7. Conclusiones

Para finalizar, se pueden resaltar algunas cuestiones de la experiencia del ReNaBaP y la Ley 27.453, que pueden servir tanto para la mejora del PISU en particular y su ejecución durante los próximos años, así como para la futura implementación de otras políticas públicas que busquen atender alguna de las dimensiones que abarca el problema de la integración social y urbana de los sectores más vulnerables a la ciudad formal.

En lo que respecta a las capacidades administrativas del Estado para atender el problema de la integración socio urbana se destaca que, en primer lugar, el registro nacional de barrios populares logra establecer definiciones unificadas para el análisis de la problemática, a la vez que genera una base de sistematización con información comparable. Antes de contar con un Censo nacional de asentamiento informales, existían datos fragmentados, e información incompleta sobre las condiciones habitacionales, del hábitat y de la población que vive de manera informal en las ciudades argentinas.

En este punto la relevancia de la base del ReNaBaP depende de que se mantenga actualizada, no solamente para contar con información actual que refleje las demandas y necesidades del momento, sino también para poder realizar comparaciones entre relevamientos, trazar líneas de base, estimar evoluciones y planificar las políticas públicas.

El ReNaBaP y el posterior equipo de la SISU logró reforzar las capacidades técnicas del sector público a partir de la incorporación de recursos humanos que poseían experiencia previa en el desarrollo de relevamientos de asentamientos informales en Argentina. Sin embargo, también se evidencia una pérdida de capacidad al no haber logrado generar una sinergia entre el PISU y los equipos técnicos nacionales y locales del ProMeBa. En este

sentido, la SISU perdió la oportunidad de continuar los avances realizados por el programa anterior, utilizando la memoria y experiencia de quienes lo llevaron adelante.

En relación a las capacidades presupuestarias del Estado para lograr la integración social y urbana de los barrios populares a la ciudad formal, se destaca la creación del fideicomiso en el marco de la Ley 27.453, el cual está atado a futuras asignaciones presupuestarias, aunque la Ley no define los instrumentos para generar esos recursos específicos.

Como se mencionó en este documento, el tamaño de la inversión necesaria para la integración socio urbana de 4.416 barrios populares es enorme, por lo que resulta relevante que el Estado genere una previsión presupuestaria que defina y destine los fondos para hacer frente a la demanda. Al tratarse de un problema estructural asociado a diversas cuestiones de índole económica, social, política, internacional, entre otras, la cotización de la inversión realizada en 2019 sufrirá modificaciones en el corto plazo.

En este punto, la cuestión presupuestaria implica pensar la estrategia de abordaje en un contexto macro y previendo en el largo plazo, a la vez que las acciones en relación a la problemática socio urbana deben ser complementadas con políticas que modifiquen los factores estructurales que reproducen la desigualdad urbana.

En segundo lugar, respecto de la capacidad política del Estado, el PISU se presenta como una nueva oportunidad de abordar la integración socio urbana de manera integral, es decir, entendiendo que el problema es multidimensional y que atenderlo de manera sectorizada es ineficiente y no genera los resultados esperados. Es fundamental evitar la visión compartimentada por sector en las políticas urbanas, que limita el problema de la ciudad formal a los organismos de planificación urbana, y el de la ciudad informal a los organismos de políticas sociales, en particular la vivienda social.

La propuesta de la Ley 27.453 para intervenir en relación a la situación dominial, la infraestructura urbana, los servicios básicos, el transporte y el desarrollo económico de los habitantes de los barrios populares será insuficiente si no se produce en base al contexto más general de la ciudad como un conjunto orgánico en constante expansión. Es necesario poner a los barrios informales en perspectiva a su ubicación socio territorial.

En este punto, contar con información en profundidad sobre las condiciones físicas de los barrios, las viviendas, así como sobre las familias y cada una de las personas que los habitan, permite que las políticas públicas se planteen desde un entendimiento holístico del problema, lo que asegura mejores resultados al accionar del Estado.

En términos de la capacidad política del Estado en relación a la cuestión socialmente problematizada de la integración urbana y social, también se puede resaltar que la política urbana demanda un abordaje interjurisdiccional y coordinado entre diferentes sectores de gobierno. Es importante entender que, por la dimensión de la problemática, el Estado nacional es el actor con mayor capacidad presupuestaria e institucional para abordarlo, sin dejar de tener en cuenta que se trata de un problema social sobre el que los gobiernos subnacionales poseen un conocimiento profundo y con mayor nivel de detalle, ya que se encuentran más en el territorio.

La información digital elaborada por el ReNaBaP en bases de datos, capas y mapas, se presenta como una buena estrategia de coordinación en la generación de material que es útil para los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), y que puede ser compartido para mejorar las herramientas con que cuenta el Estado para atender la demanda por la reurbanización.

Por otro lado, es importante que el gobierno nacional reconozca a las provincias y municipios, tanto en sus responsabilidades delegadas, como en la asistencia para la

mejora de sus capacidades en los casos en los que sea necesario. En este sentido, la incorporación de la AABE como actor regulador en la cuestión dominial, podría significar una interferencia de un organismo nacional en las responsabilidades delegadas a provincias y municipios, así como en un desaprovechamiento de la oportunidad de reforzar y consolidar las actuaciones de los gobiernos subnacionales respecto de la gestión del suelo urbano.

Por último, es importante promover la coordinación e integración de los actores que participan en la resolución de la problemática socio urbana. Como señala Di Virgilio (2006), si la política urbana involucra a varias jurisdicciones, es necesario que se generen mecanismos que faciliten y fortalezcan la colaboración y la definición de objetivos comunes a lo largo de todo el proceso. Para esto, se debe involucrar a los diferentes actores en la toma de decisión y promover las negociaciones con el objetivo de evitar conflictos.

El conocimiento de la dinámica de la urbanización popular es fundamental para que las políticas públicas no entren en contradicción con los procesos preexistentes, sino que pueda apuntalarlos, orientarlos y/o regularlos.

Anexos

Anexo A: listado de personas consultadas en el marco de esta investigación

Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Argentina

- Sebastián Welisiejko. Secretario de Integración Social y Urbana.
- Juan Manuel D'Attoli. Responsable del ReNaBaP.
- Tobías Giménez Hutton. Técnico del ReNaBaP.

Banco Interamericano de Desarrollo

- Felipe Vera. Especialista de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina

- Mariana Barrera. Directora Nacional de Innovación y Desarrollo Sostenible de la Secretaría de Infraestructura Urbana.
- Tamara Parma. Técnica de la Secretaría de Infraestructura Urbana.
- Álvaro Bicco. Técnico ProMeBa.
- Luciana Veneranda. Técnica ProMeBa.
- Teresa Heras. Técnica ProMeBa.
- Adriana Sprega. Técnica ProMeBa Puerto Madryn.
- Gerardo Garmendia. Técnico ProMeBa Puerto Madryn.
- Gustavo Smolka. Técnico ProMeBa Puerto Madryn.
- Marcela Foa. Técnica ProMeBa Puerto Madryn.
- Alicia Avellaneda. Técnica ProMeBa San Juan.
- Cecilia Lo Scudatto. Técnica ProMeBa La Matanza.
- Jorge Romero. Técnico ProMeBa Corrientes.

Anexo B: Ley 27.453, denominada “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana”

RÉGIMEN DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL PARA LA INTEGRACIÓN SOCIO URBANA

Ley 27453

Interés Público. Declaración.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de

Ley:

RÉGIMEN DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL PARA LA INTEGRACIÓN SOCIO URBANA

Artículo 1º- Declárase de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) creado por decreto 358/2017. Entiéndase por “Barrio Popular” a aquel con las características definidas en el capítulo XI del decreto 2670 del 1º de diciembre de 2015.

Se entiende por integración socio urbana, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.

Artículo 2º- Con el objeto de proceder a su integración urbana, declárase de utilidad pública y sujeta a expropiación, la totalidad de los bienes inmuebles en los que se

asientan los Barrios Populares relevados en el RENABAP, cuya identificación se agrega como anexo, conforme lo establece el artículo 5° de la ley 21.499.

Artículo 3°- El Poder Ejecutivo nacional, a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado que actuará como sujeto expropiante en los términos del artículo 2° de la ley 21.499, individualizará los bienes inmuebles a expropiar incluidos en el RENABAP, utilizando la totalidad de la información existente, así como aquella que pudiera obtener con el objeto de la mejor identificación de los bienes inmuebles sujetos a expropiación. Para la individualización se priorizarán aquellos bienes inmuebles respecto de los cuales se celebren los convenios establecidos en la presente ley con las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En ningún caso, se obstaculizará cualquier proceso de expropiación o regularización dominial iniciado.

Artículo 4°- La declaración de utilidad pública aplica exclusivamente sobre los bienes inmuebles en los que se encuentran asentados barrios populares debidamente relevados e identificados en el RENABAP a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y cuya propiedad no sea del Estado nacional.

Artículo 5°- Facúltase al Poder Ejecutivo nacional, a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado y del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, en el marco de sus propias competencias, a dictar las normas reglamentarias, complementarias y aclaratorias de la presente ley, las que deberán ajustarse a las previsiones del artículo 3° del decreto 1172/2003.

Artículo 6°- A los fines de la implementación de la presente ley corresponde al Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación:

1. Crear el Programa de Integración Socio-Urbana para determinar, en conjunto con las jurisdicciones locales, el plan de desarrollo integral necesario para cumplir los objetivos de la presente ley.
2. Implementar en forma conjunta con las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los que se encuentren los bienes inmuebles sujetos a

expropiación y mediante convenios específicos, proyectos de integración socio-urbana, que estarán sujetos a la viabilidad técnica, ambiental y económica y a criterios de planificación urbanística y el marco legal propio de cada jurisdicción, con el objeto de generar condiciones tendientes a mejorar la calidad de vida de sus ocupantes.

3. Promover acciones coordinadas con los organismos y ministerios competentes, con el objeto de facilitar el acceso a los servicios públicos básicos por parte de los habitantes de los barrios populares identificados en el RENABAP en el marco de los proyectos jurisdiccionales de inversión.

Artículo 7°- A los fines de la implementación de la presente ley corresponde a la Agencia de Administración de Bienes del Estado:

1. Determinar de manera definitiva, conforme al RENABAP y a las limitaciones que establece la presente ley, los bienes inmuebles sujetos a expropiación.

2. Solicitar la intervención del Tribunal de Tasaciones de la Nación a fin de realizar las tasaciones previstas en la ley 21.499 e impulsar el proceso expropiatorio sin demoras ni dilaciones. Esta intervención deberá solicitarse dentro de los dos (2) años posteriores a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

3. Promover el avenimiento con los titulares registrales de los bienes inmuebles sujetos a expropiación. A tal efecto, la reglamentación fijará un plazo perentorio para acordar, que no podrá exceder de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la notificación al expropiado de la respectiva tasación por parte del Tribunal de Tasaciones de la Nación.

4. En caso de falta de avenimiento, la Agencia de Administración de Bienes del Estado deberá iniciar la acción judicial de expropiación prevista en el artículo 18 de la ley 21.499, dentro de los noventa (90) días hábiles de fracasada la etapa de avenimiento o desde el vencimiento del plazo previsto en el precedente inciso, lo que ocurra primero.

5. Establecer un marco regulatorio especial para la regularización dominial de las viviendas que se encuentran en los bienes inmuebles identificados en el RENABAP, el que establecerá las contraprestaciones que asumirán los ocupantes de los bienes inmuebles sujetos a expropiación, promoviendo las condiciones más beneficiosas para la adquisición de dominio o uso de los inmuebles. Las cuotas a pagar no podrán superar el veinte por ciento (20%) del ingreso familiar. La finalidad de las viviendas regularizadas será la de vivienda única, familiar y de ocupación permanente, contemplando el comercio familiar. La transferencia entre personas humanas sólo podrá realizarse con esa finalidad. Esto implica la prohibición absoluta de su transferencia posterior a personas jurídicas. La autoridad de aplicación gozará del derecho de preferencia ante futuros actos de disposición sobre aquellos bienes inmuebles sujetos al presente régimen.

Artículo 8°- Corresponde al Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado en forma conjunta o indistinta conforme sus competencias:

1. Celebrar acuerdos 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 y que formen parte de los bienes inmuebles sujetos a expropiación.

2. Celebrar acuerdos con las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los que se encuentren los bienes inmuebles sujetos a expropiación, con el objeto de no afectar el proceso de expropiación y posterior regularización dominial que se establece en la presente ley. A tal efecto, los acuerdos establecerán mecanismos de compensación impositiva provincial o municipal, modalidades de exención en el pago de aportes a las cajas profesionales intervinientes y exenciones en el pago de tributos u otras exigencias administrativas que graven las escrituras traslativas de dominio que se celebren. Asimismo, los acuerdos celebrados establecerán los compromisos que asumirán las jurisdicciones involucradas en aspectos presupuestarios, operativos y socio- comunitarios; los mismos contemplarán pautas mínimas de urbanización y edificación.

3. Colaborar con las autoridades locales en la individualización de los Barrios Populares comprendidos en la presente ley cuya localización actual implica un grave riesgo para sus habitantes y acordar las relocalizaciones que sean imprescindibles cuando no hubiere soluciones alternativas disponibles y de acuerdo con criterios internacionalmente aceptados en materia de reasentamiento. El convenio a celebrarse en cada caso deberá incluir el adecuado financiamiento de los programas de reasentamiento y de las obras necesarias.

4. Celebrar con las provincias, municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires los acuerdos que tengan por objeto transferir aquellos bienes inmuebles y de titularidad del Estado nacional en los que las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hubieren ejecutado proyectos de integración socio-urbana.

Artículo 9°- Todas las erogaciones que se deriven de cada uno de los convenios firmados para el cumplimiento de la presente ley, serán afrontadas por las partes de acuerdo con lo establecido en los respectivos convenios.

Artículo 10.- La realización de los proyectos tendientes a la integración urbana de los barrios populares identificados por el RENABAP debe concretarse con la participación, coordinación y acuerdo de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, procurando la incorporación de sus iniciativas y experiencias previas.

Artículo 11.- A los fines de la implementación de la presente ley corresponde al Tribunal de Tasaciones de la Nación fijar de manera prioritaria los valores objetivos que se estimen sobre los bienes inmuebles afectados que le sean requeridos por los organismos competentes. 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.

Artículo 12.- Las obras a realizarse dentro del marco de los proyectos de integración socio-urbana mencionados en el artículo 6°, inciso 2), de la presente ley, así como

cualquier obra a realizarse en los Barrios Populares incluidos en el RENABAP deberán adjudicarse, en un veinticinco por ciento (25%) como mínimo, a las cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular integradas, preferentemente, por los habitantes de los Barrios Populares.

La Auditoría General de la Nación controlará 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.

Artículo 13.- Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a la creación de un fideicomiso con el objeto de financiar la totalidad de las actividades que resulten necesarias para llevar adelante el objeto de la presente ley. El fideicomiso estará facultado para mantener la propiedad fiduciaria de la totalidad de los inmuebles identificados en el RENABAP, incluyendo aquellos de propiedad del Estado nacional y los que sean de las provincias y municipios y que sean expresamente cedidos para tal fin por convenios específicos, como los que se incorporen como consecuencia de su expropiación, con el objeto de afectarlos al régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana que se establece en la presente ley.

Artículo 14.- El fideicomiso creado por el artículo precedente podrá ser integrado por:

1. Los aportes del Tesoro Nacional que le sean asignados por la ley de Presupuesto General de la Administración Nacional.
2. Los fondos provistos por organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales.
3. Los ingresos por legados y donaciones.
4. Los ingresos por cualquier cargo o mecanismo de aporte que sea resuelto en oportunidad de establecer la regularización dominial de las viviendas que se encuentren en los bienes inmuebles sujetos a expropiación.

A tal efecto, no será de aplicación lo previsto por el artículo 15 del decreto 1382/12, modificado por el artículo 57 de la ley 27.341, con relación al eventual producido de los bienes inmuebles propiedad del Estado nacional que integran el RENABAP.

5. Los aportes de las jurisdicciones involucradas que resulten establecidos en los acuerdos a celebrarse previstos en el artículo 8°, inciso 2), de la presente ley.

6. Las operaciones de crédito público que pudieran llevarse adelante.

El Poder Ejecutivo nacional fijará las reglas que regirán el fideicomiso que resulte creado en el marco del artículo precedente y que será auditado por la Auditoría General de la Nación.

Artículo 15.- Suspéndense por el plazo de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, las acciones y medidas procesales que conduzcan al desalojo de los bienes inmuebles incluidos en el RENABAP, tanto los sujetos a expropiación, como aquellos de propiedad del Estado nacional. La aplicación del presente artículo es de orden público.

Artículo 16.- Modifícase el artículo 2° de la ley 21.890, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 2°: Corresponde a la Escribanía General del Gobierno de la Nación:

1. Ejercer la titularidad del Registro Notarial del Estado Nacional, en el cual se instrumentarán todos los actos notariales en los que el Estado nacional sea parte o tuviese interés.
2. Intervenir en todos los actos notariales en que sea requerida su actuación en virtud de un interés social.
3. Registrar y archivar los títulos de propiedad de los bienes de titularidad del Estado nacional.

Artículo 17.- Incorpórase como artículo 4° bis a la ley 21.890, el siguiente:

Artículo 4° bis: Cuando razones de funcionalidad del organismo así lo requieran, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a propuesta del escribano general, podrá designar escribanos adscriptos transitorios, por el lapso que se considere conveniente, con la misma competencia de los escribanos adscriptos. Respecto de los escribanos adscriptos transitorios el plazo fijado en el artículo 5° se reducirá a dos (2) años.

Artículo 18.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la ley 21.499, en el caso de los bienes alcanzados por la presente ley, solo se considerará abandonada la expropiación si transcurrieran diez (10) años desde la publicación de la ley sin que el expropiante promueva el respectivo juicio de expropiación.

Artículo 19.- La presente ley entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 20.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS DIEZ DIAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL DIECIOCHO.

REGISTRADA BAJO EL N° 27453

MARTA G. MICHETTI - EMILIO MONZO - Eugenio Inchausti - Juan P. Tunessi

NOTA: El/los Anexo/s que integra/n este(a) Ley se publican en la edición web del BORA -www.boletinoficial.gob.ar- e. 29/10/2018 N° 81497/18 v. 29/10/2018

Fecha de publicación 29/10/2018

Anexo C: muestra aleatoria del listado de barrios populares identificados por el ReNaBaP en las provincias y CABA¹⁴

Cantidad de barrios por provincia	Provincia	Municipio	Nombre del barrio	Clasificación del barrio	Situación dominial
1726	Buenos Aires	25 de Mayo	Villa Sandalio	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		9 de Julio	La Freyre	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Almirante Brown	El Canario	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Arrecifes	Terraplén FFCC	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Avellaneda	Barrio Urquiza	Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
		Azul	Villa Piazza Norte	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Bahía Blanca	Portal del Este	Asentamiento	Otro tipo de seguridad en la tenencia
		Balcarce	39 y 2	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Baradero	Auto Club	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Berazategui	San Blas	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Zárate	Reysol	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
32	Catamarca	Andalgalá	San Cayetano	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Andalgalá	Sin Nombre	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Belén	El Molino Norte	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Belén	Santa Rosa Norte	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Recreo	Las Lomas	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Fernando Del Valle De Catamarca	Barrio Rivera	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Fernando Del Valle De Catamarca	Mi Jardín Norte	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Fernando Del Valle De Catamarca	Barrio Esperanza	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Tinogasta	Abaucan	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Valle Viejo	Los Plateados	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Valle Viejo	La Costanera	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia

¹⁴ El cuadro solo posee algunas de las variables provistas por la SISU. La base recibida en junio de 2019 también tiene información sobre el departamento y la localidad en la que se encuentra cada barrio, la cantidad aproximada de familias por barrio, el año de creación del barrio, la superficie en m² de cada uno de los barrios y la situación respecto del acceso a cloacas y agua potable, así como los métodos utilizados para cocinar y calefaccionarse.

Cantidad de barrios por provincia	Provincia	Municipio	Nombre del barrio	Clasificación del barrio	Situación dominial
263	Chaco	Barranqueras	Continuación de 152 Viviendas	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Barrio De Los Pescadores	San Pedro Pescador	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Charata	Esperanza	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		General José de San Martín	Nuevo Asentamiento	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		General Pinedo	Pinedo Viejo	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Juan José Castelli	Chacra 7	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Presidencia Roque Sáenz Peña	Barrio Mitre	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Puerto Vilelas	Ex Conventillo	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Resistencia	Juan Bautista Alberdi II	Asentamiento	Otro tipo de seguridad en la tenencia
		Tres Isletas	Quinta Riquelme	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Villa Ángela	Lote 20	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
56	Chubut	Comodoro Rivadavia	Extensión Máximo Abasolo 2	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Comodoro Rivadavia	Extensión Quinta Standard Norte	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Esquel	Bella Vista	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Playa Unión	Playa Galeza	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Puerto Madryn	Veintisiete de Octubre	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Puerto Madryn	Pte. Juan Domingo Perón	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Rawson	Chacra 8	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Rawson	IAC	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Trelew	Moreira 3	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Trelew	Ahoni Ken + Barrio Dos de Agosto	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Trelew	Moreira 4	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
57	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	19 de Octubre (Lamadrid)		Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
		La Carbonilla		Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
		La Esquina		Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Lamadrid		Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
		María Auxiliadora		Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
		Matanza y Ferre		Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
Villa 21-24		Villa	Ninguna seguridad en la tenencia		

Cantidad de barrios por provincia	Provincia	Municipio	Nombre del barrio	Clasificación del barrio	Situación dominial
			Villa 26	Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
			Villa 31	Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
			Villa 31 Bis	Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
			Zavaleta	Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
194	Córdoba	Alta Gracia	La Perla	Asentamiento	Otro tipo de seguridad en la tenencia
		Bialet Massé	Suncho Huayco	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Bouwer	Granja Valeriana	Asentamiento	Otro tipo de seguridad en la tenencia
		Bouwer	Piedra Blanca	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Colonia Caroya	Los Álamos	Asentamiento	Otro tipo de seguridad en la tenencia
		Córdoba Capital	Los 40 y La Costa de Argüello	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Cosquín	San José Obrero	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Cuesta Blanca	Comechingones	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Estacion Juárez Celman	Parque Esperanza	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		General Cabrera	Barrio Hipódromo	Asentamiento	Otro tipo de seguridad en la tenencia
		Washington	Carlos Gutiérrez	Asentamiento	Boleto de compra-venta
120	Corrientes	Bella Vista	Epam 50 Viviendas	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Corrientes	Dos de Abril	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Curuzú Cuatía	Yagua Rincón	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Esquina	San Fernando	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Goya	Los Chakales	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Laguna Brava	Cremonte	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Mercedes	El Recodo	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Monte Caseros	Gauchito Gil	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Paso De Los Libres	San José	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Santa Rosa	La Curva	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Santo Tomé	La Tablada	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
169	Entre Ríos	Chajarí	Chaco	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Chajarí	Salto	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Colón	San Francisco	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia

Cantidad de barrios por provincia	Provincia	Municipio	Nombre del barrio	Clasificación del barrio	Situación dominial
		Concepción Del Uruguay	La Higuera	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Concordia	Carretera La Cruz	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Federación	Camino Al Cementerio	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Gualeguaychú	Tropas	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Nogoyá	Las Ranas	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Paraná	Los Arenales	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		San José	Barrio El Brillante	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Victoria	Barrio El Quinto	Asentamiento	Boleto de compra-venta
86	Formosa	Clorinda	Barrio ACA	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		El Colorado	Dos de Abril	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Formosa	Acceso A Curuzú La Novia	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Formosa	San Antonio 2	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Formosa	San Antonio 1	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Formosa	Stella Maris	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Ingeniero Juárez	Palo Santo	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Las Lomitas	Barrio Industrial	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Pirané	San José Obrero	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Pirané	La Esperanza	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Pirané	Centenario Sur	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
92	Jujuy	El Carmen	El Tipal	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Humahuaca	San José Bajo Vialidad	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		La Quiaca	Pasaje Urquiza	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Libertador General San Martín	El Triángulo	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Los Alisos	Laura Ruth Navea	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Monterrico	Treinta y Uno de Julio	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Palpalá	Las Tipas 2	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Perico	Barrio Ocho de Marzo	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Pedro De Jujuy	Veinticinco de Mayo	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Salvador De Jujuy	Atalaya	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia

Cantidad de barrios por provincia	Provincia	Municipio	Nombre del barrio	Clasificación del barrio	Situación dominial
		San Salvador De Jujuy	Loteo Barcena Sur	Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
4	La Pampa	25 De Mayo	La Esperanza	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		25 De Mayo	Los Hornos	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		25 De Mayo	Pioneros	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Toay	Chakra Raíz	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
14	La Rioja	Capital	Circunvalación	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Capital	Emelf Bestani	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Capital	Primero de Octubre	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Capital	La Banderita	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Capital	Loteo San Andrés	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Capital	Primero de Diciembre	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Capital	Autódromo Norte	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Capital	Joya del Velazco	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Capital	Virgen de Los Cerros II	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Capital	Mauro Peña	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Capital	La Rodadera	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
247	Mendoza	Capital	El Triángulo	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Godoy Cruz	Aconcagua	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Guaymallén	El Martillo	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Junín	Sin Nombre	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Las Heras	Urbanizadora del Oeste 2	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Lavalle	Calle Morón	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Luján de Cuyo	Faldeo de Chacras	Villa	Boleto de compra-venta
		Maipú	Villa Domínica	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Malargüe	Carbo Metal	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Tunuyán	Cuadro Estación Vista Flores	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Tupungato	Nueve de Julio	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
268	Misiones	Apóstoles	Descamisados	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Aristóbulo Del Valle	Barrio Milagros	Villa	Ninguna seguridad en la tenencia

Cantidad de barrios por provincia	Provincia	Municipio	Nombre del barrio	Clasificación del barrio	Situación dominial
		Bernardo De Irigoyen	Ramos	Asentamiento	Otro tipo de seguridad en la tenencia
		Candelaria	San Cayetano	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Comandante Andresito	Veinte de Junio	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Eldorado	El Moral	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Garupá	Santa Catalina	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Hipólito Yrigoyen	San Miguel	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Leandro N Alem	Barrio Tung Oil	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Oberá	Villa Stemberg	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Wanda	Barrio San José Obrero Ex Tacuaral	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
85	Neuquén	Centenario	Bella Vista 2	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Junín De Los Andes	Quince de Febrero	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Neuquén	Loteo Social 1	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Neuquén	La Roca	Asentamiento	Otro tipo de seguridad en la tenencia
		Neuquén	Atahualpa Yupanqui	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Neuquén	Ruca Antu	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Plottier	Alsogaray	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Rincón De Los Sauces	Las Bardas	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Martín De Los Andes	Jardines del Parque	Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
		Vista Alegre	Parque La Reserva	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Zapala	Barrio Unión	Asentamiento	Boleto de compra-venta
152	Río Negro	Allen	Islas Malvinas	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Balsa Las Perlas	Puente Santa Mónica	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Catriel	Lote 14	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Cinco Saltos	Salina	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Cipolletti	Juventud y Desarrollo	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		El Bolsón	Los Álamos	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		General Fernández Oro	La Unión	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Antonio Oeste	Sin Nombre	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Carlos De Bariloche	Barrio 29 de Septiembre	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia

Cantidad de barrios por provincia	Provincia	Municipio	Nombre del barrio	Clasificación del barrio	Situación dominial
		Viedma	El Progreso	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Villa Regina	El Sauce	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
154	Salta	Aguaray	Piquirenda Estación	Asentamiento	Otro tipo de seguridad en la tenencia
		Aguas Blancas	Ruta Nacional 50	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Cerrillos	Ex Matadero	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		General Güemes	Ampliación 25 de Mayo	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Metán	El Greco	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Rosario De La Frontera	Sagrado Corazón de Jesús	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Rosario De Lerma	Islas Malvinas	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Salta Capital	La Cerámica	Asentamiento	Otro tipo de seguridad en la tenencia
		San Ramón De La Nueva Orán	San Cayetano	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Tartagal	Luján	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Villa San Lorenzo	Nueva Esperanza	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
36	San Juan	Chimbas	Malvinas 2	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Capital	Santa Bárbara	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Caucete	Calle Caseros	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Chimbas	José Ignacio Díaz	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Pocito	Diecisiete de Abril	Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
		Rawson	Villa La Martita	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Rivadavia	Evita	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Santa Lucía	Río San Juan	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Ullum	Loteo Municipal	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Zonda	Villa Esperanza	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Zonda	Villa Hidraulica	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
23	San Luis	Juana Koslay	Las Vegas	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Juana Koslay	Costa del Río	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Luis	República	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Luis	Quinto Centenario	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		San Luis	La Merced	Asentamiento	Boleto de compra-venta

Cantidad de barrios por provincia	Provincia	Municipio	Nombre del barrio	Clasificación del barrio	Situación dominial
		San Luis	Estrella del Sur	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Luis	Los Vagones	Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Luis	La Vecindad	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Villa Mercedes	Sin Nombre	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Villa Mercedes	San José	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Villa Mercedes	Eva Perón 2 Anexo	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
6	Santa Cruz	Río Gallegos	José Font	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Río Gallegos	Madres A La Lucha	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Río Gallegos	Bicentenario 1	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Río Gallegos	Bicentenario	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Río Gallegos	Los Lolos	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Río Gallegos	Patagonia	Asentamiento	Otro tipo de seguridad en la tenencia
341	Santa Fe	Alvear	Bajada del Espinillo	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Arroyo Leyes	El Paraíso	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Avellaneda	Don Pedro	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Coronda	Estación Coronda	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Rafaela	Sur	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Reconquista	Callejón La Cortada	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Rosario	Arroyito Norte Ferrocarril	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Santa Fe	Loyola	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Venado Tuerto	Esfuerzo Propio	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Villa Gobernador Gálvez	Coronel Aguirre La 680	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Villa Ocampo	Cortada Santa Fe 2	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
52	Santiago del Estero	Añatuya	La Leñera	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Frías	Eliseo Fringes	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		La Banda	Río Dulce	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Monte Quemado	El Triángulo	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Quimili	Campos II	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Santiago Del Estero	Barrio Libertad	Asentamiento	Boleto de compra-venta

Cantidad de barrios por provincia	Provincia	Municipio	Nombre del barrio	Clasificación del barrio	Situación dominial
		Santiago Del Estero	Barrio General Paz	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Santiago Del Estero	Bosco III	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Santiago Del Estero	Bosco 2	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Santiago Del Estero	La Católica	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Santiago Del Estero	Almirante Brown	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
36	Tierra del Fuego	Río Grande	Miramar	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Río Grande	Evita 1	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Río Grande	Mirador	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Río Grande	Argentino	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Ushuaia	La Bolsita	Villa	Boleto de compra-venta
		Ushuaia	La U	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Ushuaia	Pasaje Peniel	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Ushuaia	Santa Rosa	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Ushuaia	Bajada de Los Leñadores	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Ushuaia	Itatí	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Ushuaia	La Turbera	Asentamiento	Boleto de compra-venta
203	Tucumán	Acheral	Barrio Risso	Villa	Ninguna seguridad en la tenencia
		Aguilares	Canal Desagüe	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Famaillá	Kilómetro 102	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Juan Bautista Alberdi	La Vía	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Las Talitas	Sin Nombre	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Monteros	Mataderos	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		Río Chico	Virgen del Rosario	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Miguel De Tucumán	ATE	Asentamiento	Ninguna seguridad en la tenencia
		San Pablo y Villa Nougés	El Bajo	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Tafí Viejo	La Nina	Asentamiento	Boleto de compra-venta
		Yerba Buena	La Plaza Vieja	Villa	Ninguna seguridad en la tenencia

Fuente: ReNaBaP, Secretaría de Integración Socio Urbana de la Nación (2019).

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. y Cao, H. (Comps.). (2012). Manual de la Nueva Administración Pública Argentina. Buenos Aires: Ariel.
- Abramovich A. L y. Federico-Sabaté A. M. "Condiciones económicas que justifican el impulso de una estrategia de desarrollo de economía social o del trabajo", en Mundo Urbano, N° 18.
- Acuña, C., Kessler, G. y Repetto, F. (2002). "Evolución de la política social Argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social". Proyecto *Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective*.
- Acuña C. y Repetto F. (2007). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. Buenos Aires: Departamento de Humanidades. Documento de Trabajo N 44. UDESA.
- Acuña, C. y Tomassi M. (1999). "*Some Reflections on the Institutional Reforms Required in Latin America*", in *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America, The Yale Center for International and Area Studies, Working Papers Series, New Haven*.
- Alonso, G. (2001). Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público. Documentos de Trabajo, UNSAM. Buenos Aires.
- _____ (2007). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. Buenos Aires: Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico.
- Andersen, E. (2002). "*Why we need a new Welfare State*". New York: Oxford University.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos (COHRE) (2008). "El IVC frente a las villas de la ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad". Buenos Aires.
- Aspiazu, D. (comp.). (2002). Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Banco Mundial (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Nueva York: Oxford University Press and World Bank.
- Barzelay, M.; Gaetani, F.; Cortázar Velarde, J. C.; y Cejudo, G. (2002). "Investigación sobre reformas de la política de la Gestión Pública en la región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso". Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Bellardi, M. y De Paula, A. (1986). Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares, Buenos Aires, CEAL.

- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 107-130.
- Bertranou, J. (2013). Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza.
- Besley, T. Persson, T. (2009). *State Capacity, Conflict and Development*.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998). "Local y Global. La gestión de la Ciudades en la Era de la Información". Ed. Taurus.
- Bourdieu, P. (1991). "El sentido práctico". Madrid: Ed. Taurus.
- _____ (1993). "Cosas dichas". Barcelona: Ed. Gedisa.
- Bustos, W. (2018). Integración socio urbana en el conurbano bonaerense: entre las necesidades reales y las respuestas del Estado. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Argentina.
- Cardenas, M. (2010). *State Capacity in Latin America*. Economía, Volumen 10, número 2.
- Censo de hogares y población villas 31 y 31 bis (2009). Buenos Aires: gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible online en: estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/villa_31_y_31_bis.pdf
- Clichevsky, N. (2003). "Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires", en Ciudad y territorio. Estudios territoriales, XXXV, N° 136-137, Ministerio de Fomento.
- Coraggio, J. L. (1987). Territorios en transición crítica a la planificación regional en América Latina (3ra. edición). Toluca: Universidad Autónoma de México.
- _____ (1998). "Economía Urbana La perspectiva popular". Ecuador: Editorial: Propuestas.
- _____ "La propuesta de economía solidaria frente a la economía neoliberal", sin publicar.
- Cravino, M. C. (1998). "Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo", en Primer Congreso Virtual de Antropología y Arqueología.
- _____ (2003) "Las transformaciones en la identidad villera. La conflictiva construcción de sentidos". Artículo presentado y aprobado para Cuadernos de Antropología Social N° 15 Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.
- _____ (2006a). "Transformaciones estructurales de las villas de emergencia. Despejando mitos sobre los asentamientos informales de Buenos Aires".

- _____ (2006b). Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Argentina.
- _____ (2008). "Análisis cuali-cuantitativo de casos en el Gran Buenos Aires" en "Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires", María Cristina Cravino (comp.). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____ (2009). Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____ (2009). Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____ (2014). Derecho a la ciudad y conflictos urbanos: la ocupación del Parque Indoamericano. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C., Del Río, J. P. y Duarte, J. I. (2008). "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", María Cristina Cravino (comp.). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cuenya, B. y Falú, A. (1997). Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina. Buenos Aires. Colección CEA- CBC.
- Cuervo, L. M. (1988). "Servicios colectivos domiciliarios: principales componentes teóricos", en L. M. Cuervo, S. Jaramillo, J. I. González y F. Rojas, Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa. Bogotá: CINEP.
- Cunill Grau, N. (2005). La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social, Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Del Río, J. P., Duarte, J. I., Graham, M. I. y Varela, O. D. (2008). "Creación de una base de datos georreferenciada de un fenómeno dinámico: las villas y asentamientos del AMBA" en "Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires", María Cristina Cravino (comp.). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dieterlen, P. (2001). "Derechos, necesidades básicas y obligación institucional". En: Ziccardi, Alicia (coord.) "Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: Los límites de las políticas sociales en América Latina". Buenos Aires: CLACSO-FLACSO México IIS UNAM.

- Di Virgilio, M. M. (2006) ¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del ProMeBa en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002- 2003). Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Taller para Estudios de Caso de Gerencia Social. Washington D.C.
- _____ (2015a). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción del suelo urbano y acceso a la vivienda. Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 30, N 3, México.
- _____ (2015b); "Vivir en la ciudad de la furia". Ciencias Sociales, Revista de la Facultad de Ciencia Sociales (87), 12-17. Ciudad de Buenos Aires.
- Di Virgilio, M; Rodríguez, C. y Mera, G. (2016). La vivienda un problema persistente: las condiciones habitacionales en el área metropolitana de Buenos Aires, 1991-2010. Revista CIS (20), 21-48.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. En Revista Desarrollo Económico Vol. 35, N° 140.
- Fernandes, E. (2005). Aspectos jurídicos de los programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana en Latinoamérica. En A. Patino (Org), Espacios urbanos no consentidos. Legalidad e ilegalidad en la producción de la ciudad, Colombia y Brasil. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Fernández Wagner R. (s/f) "Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión", en *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsidios para políticas habitacionais mais inclusivas, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada -IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasilia, Brasil.*
- _____ (2008). "Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates" en "Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires", María Cristina Cravino (comp.). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ferrao, J. (2014). *O ordenamento do territorio como política pública (2da ed). Lisboa: Fundacao Calouste Gulbenkian.*
- Fidel. C. (1991). "Ladrillos Más Ladrillos Menos. El comportamiento y las Políticas de Construcción en la Argentina", Colección Lecturas de Globalización y Economía Urbana Ed. UNQ. Argentina.
- Fidel, C.; Fernández, G.; Farias, C.; Leva, G. "La política social en la Argentina en los noventa: el lugar del hábitat.", sin publicar.
- Filgueira, F. (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. Santiago de Chile: Serie Políticas Sociales, CEPAL.
- García Delgado, D. (2013). Editorial. En Revista Estado y Políticas Públicas, Año I, N° 1, pp. 14-18, FLACSO Argentina.

- Gargantini, D. y Pedrotti, C. I. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xviii, núm. 57.
- Giraudy, A. (2012). *Conceptualizing State strength. "Conference on stateness in Latin America in the 21th. Century: Conceptual Challenges"*. Santiago de Chile.
- Golbert, L. (1999). "Breve historia de las políticas sociales en la Argentina" en Rubén Kaztman (Coord.). *Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay. Un Ejercicio Exploratorio*. Organización Internacional del Trabajo y Fundación Ford, Chile.
- González Duarte, L. D. (2015). *Villas miseria: la construcción del estigma en discursos y representaciones (1956- 1957)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Gorelik, A. (1998). *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Bernal, UNQ.
- Grandinetti, R. (2007). *Gobierno y Administración. Gestión de políticas públicas*. Rosario: Organización de Estados Iberoamericanos, para la Educación, la Ciencia y la Cultura Ministerio de Educación de la República Argentina
- Grindle, M. S. (1997). *"The Good Government Imperative. Human Resources, Organizations and Institutions"* en *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Merilee S. Grindle, ed. Harvard University Press. Boston, MA.
- Herzer, H., Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. C. (2008). "¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas", Pampa, *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, N 4.
- Hildebrand y Grindle, M. S. (1997). *"Building state capacity in the public sector. What can be done?"*, en Merilee Grindle, *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Hillel, S. (2012). *Stretching an approach to conceptualization and measurement of "stateness" for application to contemporary Latin America*. Santiago de Chile: *Stateness Conference*.
- Hood, C. (1996). "Racionalismo económico en la gestión pública: de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?" en Brugue, Q., y Subirats, J., *Lecturas de gestión pública*, Madrid, MAP.
- INDEC (2001). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Argentina.
- INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Argentina.
- Iazzetta, O. (2009) "Capacidades Estatales, Gobernabilidad Democrática Y Crisis Global", Working Papers, Serie: Los Rostros De La Crisis Económica Internacional Y Sus Impactos Políticos En América Latina, Programa Regional

De Análisis Político Y Escenarios Prospectivos (PAPEP), Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo (PNUD).

- _____ (2012). Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global. En *Crisis Global y Gobernabilidad en América Latina*, Buenos Aires, PNUD/Siglo XXI.
- Isuani, F. (2007). "Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas". Buenos Aires: IV Congreso de Administración Pública.
- Jauri, N. (2011). *Las villas de la Ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Kessler, G. (2009). Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina? Seminario Internacional "Reactualización de los debates sobre la estructura y la movilidad social". Buenos Aires.
- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales* Vol. 1, N° 1. Universidad Nacional de Quilmes.
- Licha, I. y Molina, G. (2006). *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar BID*. Serie de Documentos de Trabajo I-58.
- Mann, M. (2008). *Infrastructural Power Revisited*. Springer Science.
- Martínez de Jiménez L. M. (2001). "La política de vivienda en la Argentina del estado bienestar al estado post ajuste". Sin Publicar.
- Martínez Nogueira, R. (2007). "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales", en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Massidda, A. (2013). *"The Plan de Emergencia (1956): Housing Shortage in Buenos Aires then and now"*, en *Scroope Journal*, N° 21. University of Cambridge - Department of Architecture.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Mazuca (2012). "Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado", en: *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, N°3.
- Merton, R. (1968). "Estructura social y anomia" en *Teoría y Estructura Sociales*. México: Fondo de la Cultura Económica.
- Midaglia, C. (2001). "Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales" en "Con el Estado en el Corazón", comp. Pierre Calame y André Talmant. Ed. Trilce y Vozes, Montevideo.

- Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton University Press.
- Montgomery, M. R.; Richard S.; Barney C.; and Holly E. Reed, eds. (2003). *Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World*. Washington: National Academies Press.
- Morales, A. (1998). "Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales", en *Lo público no estatal en la reforma de Estado*. E d. Paidós.
- Morán, E. (1980). "El desarrollo de la crisis de desarrollo" en "El mito del desarrollo", J Attali, C. Castoriadis, JM. Domenach, P. Masé, E Morín. Barcelona: Editorial Kairós.
- Murillo, M. V. (2009). *Political Competition, Partisanship, and Policy Making in Latin American Public Utilities*. New York: Cambridge University Press.
- Murillo F. et al. (2011). *Planear el Barrio. Urbanismo Participativo para Construir el Derecho a la Ciudad*. Buenos Aires: Ediciones Cuentahilos.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambios institucionales y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Novick, A. (2004). "Villa de Emergencia", en *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*, Buenos Aires, Clarín.
- Novick, A, Abba, P., Pierro, N. y Schweitzer, M. (2011). *Horacio Torres y los mapas sociales. La construcción teórica del caso Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones Cuentahilos.
- O'Donnell, G. (1993) "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas" en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen.33, número 130.
- O'Meara, M. (1999). *Reinventing Cities for People and the Planet*. Washington: Worldwatch Institute.
- Ospina, S. (2002). "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Ostuni, F. y van Gelder, J. L. (2008). "No sé si legal... ¡pero legítimo es!" en "Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires", María Cristina Cravino (comp.). *Los Polvorines*: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Oszlak, O. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Estudios CEDES, vol. 3, N° 2.

- _____ (1983). "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano", en Punto de Vista, Buenos Aires, Argentina.
- _____ (1991). Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires: Humanitas, Estudios Cedes.
- _____ (1999). De menor a Mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado. Nueva Sociedad, N°160.
- _____ (2003). "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública". En: Arellano, D. et al. Retos de la profesionalización de la función pública. Caracas: CLAD.
- _____ (2006). Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. Buenos Aires: Revista POSTData.
- _____ (2009). La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: CEDES/ G.E. CLACSO, Working Paper N° 4.
- Oszlak, O. y Orellana, E. El Análisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la metodología SADCI. Disponible online en: www.oscaroszlak.org.ar. Buenos Aires.
- Pérez Serrano, G. (2003). Investigación Cualitativa, Métodos y Técnicas. Ed. Docencia.
- Peters, G. (1998). *Managing horizontal government. The politics of coordination. Canadian Centre for Management Development. Research paper no. 21.*
- Pérez, P. (1995). "Actores sociales y gestión de la ciudad". Puebla: Ciudades, Año 7, No. 28.
- _____ (2012). Los servicios urbanos en América Latina. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____ (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. Andamios. Revista de Investigación Social, vol. 10, núm. 22. Distrito Federal: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Portes, A. (1999). "La economía informal y sus paradojas", en J. Carpio, E. Klein e I. Novacovsky (coords.), Informalidad y exclusión social, Buenos Aires, Siempre/ OIT/ FCE.
- Puyana, A. "Globalización, equidad y pobreza en América Latina. ¿Hay nuevas soluciones para un problema permanente?". México: FLACSO.
- Ratier, H. (1971). Villeros y villas miseria, Buenos Aires, CEAL.
- _____ (1971). El cabecita negra, Buenos Aires, CEAL.

- Ravallion, M.; Shaohua Chen, and Prem S. (2007). *"New Evidence on the Globalization of Poverty"* Development Research Group. Washington: World Bank.
- ReNaBaP (2017). Informe de gestión.
- Repetto, F. (2003). "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". Panamá: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- _____ (2004). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Documento de Trabajo No. I-52. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington, D.C.
- _____ (2005). "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", en Repetto, Fabián (ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.
- _____ (2007). "Una mirada política de la implementación y el desarrollo social o el complemento a un enfoque gerencial de la implementación", en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.) *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. En Revista "Debate Público. Reflexión de Trabajo Social", Año 1, Nro. 2, agosto de 2011.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2007). Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando? En Alonso, G. (coord.): *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Rodríguez, M. C.; Di Virgilio, M. y otros (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: AEUIIGG/ FSOC-UBA.
- Rosas Huerta, A. (2008). "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional" en *Política y Cultura*, Núm. 30, sin mes, 2008, pp. 119-134, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. Distrito Federal, México.
- Sanchez Albavera, F. (2003). "Planificación estratégica y gestión pública por objetivos", ILPES, CEPAL, Serie Gestión Pública No. 32, Santiago de Chile.
- Sautu, R. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.

- Scartascini, C. Spiller, P. Stein y Tommasi, M. (2011). El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schneider, B. (1999). Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo. Una revisión de la literatura reciente. En Revista Desarrollo Económico Vol. 39, Nº 153.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R.; Portilla, M. (2003). El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. San José: IICA - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible.
- SISU (2019). Informe de Integración Socio Urbana. Buenos Aires: Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.
- Smolka, M. (2002). "Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema". En Fernandes Edesio y Alfonsin, Betania: *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Rio de Janeiro.
- Snitcofsky, V. (2010). "Villas de Buenos Aires y conflictos portuarios bajo el gobierno de Onganía: aportes para un análisis de la articulación entre sindicalismo de base y organización territorial", en Basualdo, V. (coord.), *La clase trabajadora en el siglo XX: experiencias de lucha y organización*. Buenos Aires: Editorial Cara o Ceca.
- _____ (2013). "Impactos Urbanos de la Gran Depresión: el caso de Villa Desocupación en la ciudad de Buenos Aires (1932-1935) ", en Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad, Nº 15.
- Soifer, H. von Hau, M. (2008). *Unpacking the Strength of the State: The utility of State Infrastructural Power*. Springer Science.
- Sotelo Maciel, A. J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. En Revista Estado y Políticas Públicas, Año I, Nº 1, FLACSO Argentina.
- Svampa, M. (2005). La sociedad excluyente-La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires: Taurus Pensamiento.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas, en "La Nueva Administración Pública" Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps). Madrid: Edic. Alianza Universidad Textos.
- TECHO (2013). Relevamiento de asentamientos informales. Buenos Aires: TECHO Argentina.
- _____ (2016). Relevamiento de asentamientos informales. Buenos Aires: TECHO Argentina.

- Tendler, J. (1997). *"Good Government in the Tropics". The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.*
- Tobelem, A. (1992). *Institucional capacity analysis and development system (ICADS), Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank, LATPS Occasional Papers, Series N° 9.*
- UN-HABITAT (2003) *"The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003". United Nations Human Settlement Program. Nairobi.*
- _____ (2007). *United Nations Human Settlements Program, State of the World's Cities. Nairobi.*
- United Nations Population Fund, (2007). *State of the World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth. New York.*
- Varela, O. D. y Cravino, M. C. (2008). "Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención" en "Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires", María Cristina Cravino (comp.). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Verbitsky, B. (1963): *Es difícil empezar a vivir, Buenos Aires, los Libros del Mirasol.*
- _____ (1966). *Villa miseria también es América, Edición de homenaje al Congreso de Tucumán, EUDEBA.*
- _____ (1968). *Una pequeña familia, Buenos Aires, CEAL.*
- Vergara Parra, A. B. (2017). *El problema habitacional y su evolución reciente en la Región Metropolitana Buenos Aires: avances y retrocesos entre 2001 y 2010; Asociación Latinoamericana de Población; Revista Latinoamericana de Población; 21; 12-2017; 7-32.*
- Vieytes, R. (2005). *Investigación cualitativa. Métodos, técnicas y análisis de los datos. Buenos Aires: Ed. De las Ciencias.*
- Villar, A. (2007). *Políticas Municipales para el Desarrollo Económico y Social: Revisando el Desarrollo Local. Colección Transformación. Buenos Aires: FLACSO Argentina – Ciccus.*
- Weiss C. H. (1998). *Evaluation. Methods for studying programs and policies. Second edition. Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall.*
- Yujnovsky, O. (1974). "Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires", en *Desarrollo Económico, Vol. 14, N° 54.*
- _____ (1983). "Del conventillo a la villa miseria", en Romero, J. L. y Romero, L. A. (dir): *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos, Buenos Aires, tomo II, p. 435-445, Altamira.*

-
- (1984): Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Ziccardi, A. (1983). "Villas miseria y favelas. Sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta", en Revista mexicana de Sociología, Año XLV, Vol. XLV, N° 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
-
- (2001). (comp.) Pobreza, Desigualdad social y ciudadanía. Buenos Aires: CLACSO.

Legislación utilizada

- [Constitución Nacional de la República Argentina.](#)
- [Constitución de la Ciudad de Buenos Aires](#), 1996.
- [Decreto del Poder Ejecutivo nacional 358/17](#), denominado Decreto de creación del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado.
- [Ley nacional 27.453/18](#), denominada Ley de creación del Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana
- [Ley de la Provincia de Buenos Aires 14.449/13](#), denominada Ley de acceso justo al hábitat.

Páginas web consultadas

- Sitio web del portal de noticias “Mundo Villa”: mundovilla.com.
- Sitio web del Centro Hábitat Inclusivo del Instituto de la Espacialidad Humana de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires: www.habitatinclusivo.com.ar.
- Sitio web de la organización TECHO: www.techo.org.
- Sitio web de la Agencia de Administración de Bienes del Estado: www.argentina.gob.ar/bienesdelestado.
- Sitio web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación: www.hcdn.gob.ar.
- Sitio web del INDEC para Censo 2010: www.indec.gob.ar.
- Sitio web del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación: www.argentina.gob.ar/desarrollosocial.

- Sitio web del Ministerio de Hacienda de la Nación: www.argentina.gob.ar/hacienda.
- Sitio web del Registro Nacional de Barrios Populares: www.argentina.gob.ar/barriospopulares.
- Sitio web de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires: www.defensoria.org.ar.
- Sitio web de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires: www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc.
- Sitio web del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires: www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda.
- Sitio web de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires: www.legislatura.gov.ar.