

# POLÍTICAS DE HÁBITAT, ¿EN TRANSICIÓN? UNA MIRADA SOBRE DOS POLÍTICAS PERMEADAS POR LA DIMENSIÓN PARTICIPATIVA

# HOUSING POLICY IN TRANSITION? AN ANALYSIS OF TWO POLICIES PERMEATED BY PARTICIPATION

## Joseph Palumbo

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3309-4165>  
E-mail: [j.a.palumbo@hotmail.com](mailto:j.a.palumbo@hotmail.com)

## María de la Paz Toscani

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8136-4700>  
E-mail: [mariadelapaztoscani@gmail.com](mailto:mariadelapaztoscani@gmail.com)

## Paula Cecilia Rosa

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7529-5232>  
E-mail: [paula\\_rosa00@yahoo.com.ar](mailto:paula_rosa00@yahoo.com.ar)

## Zahiry Martínez Araujo

Centro de Investigaciones Sociales (CIS) - CONICET/ IDES  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0931-3471>  
E-mail: [zahiry.martinez@gmail.com](mailto:zahiry.martinez@gmail.com)

## Resumen

Uno de los aspectos más criticados de los modelos tradicionales de política habitacional ha sido el escaso margen que se abre para la participación de los sectores afectados, particularmente la población destinataria, limitando su efectividad y adecuación a las necesidades habitacionales reales. Esto se ha convertido en una demanda de las organizaciones sociales vinculadas al hábitat, y en años recientes emergió cierto consenso respecto a la necesidad de contemplar esta dimensión en las políticas e intervenciones estatales en materia de hábitat. Dichas demandas están siendo recogidas con mayor frecuencia en las políticas habitacionales, que en algunos casos definen nuevos canales y mecanismos para incorporar la participación de la población destinataria y las organizaciones sociales que la representan. El presente artículo se enfoca en dos iniciativas ejemplares en este sentido: la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires y la experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares y la posterior Ley Nacional 27.453. Ofrecer una mirada sobre estos casos permitirá abrir interrogantes acerca de la posibilidad de una transición incipiente hacia otro modelo de gestión de la política habitacional, en el cual la participación de las organizaciones sociales posee mayor centralidad.

**Palabras clave:** Hábitat popular; participación; organizaciones sociales; política habitacional

Fecha recepción: 01 de septiembre de 2021

## Abstract

*One of the most frequently criticized aspects of traditional models of housing policy is the lack of consideration given to the issue of citizen participation, particularly on the part of low-income groups most affected by housing problems, which is often seen as a factor that limits the effectiveness of these policies and their adequacy in resolving existing housing needs. This issue has been taken up as a demand on the part of social organizations working on issues of housing rights, and in recent years has begun to influence the decisions of policy makers. These demands increasingly shape housing policies, which in some cases create novel mechanisms for incorporating the participation of social organizations that represent the target populations. This article looks at two recent policies that share this characteristic: Law 14449 for the Just Access to Habitat (Province of Buenos Aires), and the experience of the National Registry of Popular Neighborhoods and the subsequent National Law No. 27453. The analysis of these cases will make it possible to raise questions regarding the possibility of an emerging transition toward a model of housing policy management that contemplates the participation of social organizations as a central aspect.*

**Key words:** Housing; citizen participation; social movements; housing policy

Fecha aceptación: 03 de mayo de 2022

## Introducción

En la Argentina, diversas modalidades de intervención estatal han sido desplegadas para mitigar los problemas endémicos de vivienda y de acceso al hábitat que enfrentan los sectores populares. Han sido históricamente priorizadas la construcción masiva de vivienda social, el mejoramiento barrial y la regularización dominial en asentamientos precarios. Sin embargo, un aspecto habitualmente criticado de dichas modalidades tiene que ver con la centralización de su diseño y planificación, sin contemplar la participación de la población destinataria. La falta de inclusión activa de estos actores puede imponer límites a la efectividad de las políticas, particularmente en lo que concierne la adecuación de las soluciones provistas a las necesidades existentes. Siendo así, distintos movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil vinculados al hábitat incorporaron en sus agendas el reclamo por una mayor cuota de participación en las políticas públicas, lo cual ha sido recogido en algunos casos por decisores políticos en años recientes.

El presente artículo propone examinar dos políticas vinculadas al hábitat popular que intentaron responder a estos reclamos: la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, por un lado, y la experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la Ley Nacional 27.453 por otro. Estos casos fueron seleccionados porque se encuentran atravesados por la dimensión participativa. Ambas políticas tienen la particularidad de haber contado con amplia participación de la sociedad civil –en particular organizaciones y movimientos sociales– en sus orígenes, diseño o ejecución. Esto, a su vez, tuvo repercusiones en el contenido de estas, en tanto las demandas respecto a la dimensión participativa quedaron en gran medida reflejadas en la letra de las normas: desde el anunciado de principios rectores hasta la creación de mecanismos concretos de participación ciudadana. Entonces, desde un enfoque exploratorio, este artículo propone centrarse en el contexto de surgimiento de estas políticas, así como algunas de las instancias formales de participación que se buscaron generar a través de ellas. A partir de este recorrido, se abre el siguiente interrogante: ¿hasta qué punto estas iniciativas sientan las bases para un giro cualitativo en las políticas públicas de hábitat, a partir de la incorporación de mecanismos formales de participación de los sectores populares, para así convertirla en un componente estructural? Ante todo, se pretende exponer los elementos de las políticas que permiten poner en discusión la posibilidad de que nos encontramos frente a hitos que podrían marcar el inicio de una transición hacia otra etapa en la gestión de políticas habitacionales. Sin llegar a constatar empíricamente el grado en que esto se traduce efectivamente en prácticas y resultados diferenciados, se espera delinear algunos ejes para seguir indagando en los modos en que la participación se incorpora en diferentes etapas de las políticas, así como parámetros para evaluar su carácter.

La Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat fue sancionada por el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires a fines de 2012. Se trata de una norma provincial de aplicación esencialmente municipal que pretende potenciar la resolución de problemas vinculados a la vivienda y el hábitat. A tal efecto, crea una batería de herramientas e instrumentos de diversa índole que se ponen a disposición de los gobiernos locales para que puedan adoptarlas y adaptarlas según sus necesidades específicas. Por su parte, el RENABAP surgió de un relevamiento nacional de barrios populares (en este caso, villas y asentamientos precarios), de suma importancia para poner de relieve sus problemas particulares y avanzar hacia propuestas diferenciadas en base a sus realidades específicas. Asimismo, allanó el camino para la definición del Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, instituido a partir de la Ley Nacional 27.453 de 2018. Salvando sus diferencias, estas políticas fueron seleccionadas por dos motivos principales: en primer lugar, siendo que ambas surgen en la década de 2010, su cercanía en el tiempo admite la posibilidad de pensar que expresan un giro respecto al rol de la participación en las políticas de hábitat. Por otro lado, el hecho que se gestaron en distintos niveles jurisdiccionales y trascendieron gobiernos con orientaciones políticas disímiles sugiere la existencia de cierto consenso respecto al tratamiento explícito de la participación en las políticas de hábitat.

El presente trabajo se inscribe en el proyecto PICT “Políticas públicas de diseño participativo: Relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local del conurbano bonaerense”<sup>1</sup>. Dentro de este marco, este artículo pretende ser un aporte al acercamiento exploratorio a partir de un abordaje metodológico cualitativo, basado principalmente en la revisión y sistematización de información secundaria. Se revisaron normativas, informes gubernamentales (tanto nacionales como municipales y provinciales), y comunicados y materiales producidos por organizaciones sociales. También se consultaron sitios web y redes sociales. Asimismo, se realizaron dos entrevistas semi-estructuradas con funcionarios vinculados a la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (Provincia de Buenos Aires) durante el segundo semestre de 2021.

El texto se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta el problema del acceso a la vivienda y al hábitat en Argentina y se plantean algunas consideraciones teóricas sobre la política habitacional, con particular atención a las formas que se han adoptado históricamente en el país. Luego, se reflexiona sobre la participación de los sectores populares y las organizaciones sociales en relación con las políticas habitacionales. En tercer lugar, se presentan las experiencias de las dos políticas seleccionadas, como casos de estudio pertinentes para ahondar en las cuestiones planteadas. Finalmente se presentan algunas reflexiones para orientar indagaciones futuras con relación a los interrogantes propuestos.

### **El acceso a la vivienda de los sectores populares y la articulación de políticas habitacionales**

No sería una novedad afirmar que las penurias en torno al hábitat son una de las manifestaciones más patentes de las desigualdades sociales en la Argentina contemporánea<sup>2</sup>. Hablar de las penurias en torno al hábitat implica considerar cómo las condiciones del acceso a la vivienda imponen serias limitaciones al ejercicio pleno de este derecho en un determinado momento histórico, a tal punto de conformarse como una cuestión socialmente problematizada. Sin embargo, es sabido que esto no se agota con el mero acceso a la vivienda en sí, ya que se presentan graves problemas habitacionales vinculados a la falta de regularización dominial, infraestructura barrial adecuada, pobre integración urbana por problemas de accesibilidad y conectividad, falta de acceso a servicios básicos, el saneamiento y mitigación ambiental e inseguridad en la tenencia, entre otras (Rodulfo y Boselli, 2015). Por lo tanto, la magnitud, la persistencia y las causas de tales problemáticas son temas que se abordan con frecuencia en la investigación urbana del país.

Los problemas actuales de vivienda y hábitat en Argentina se pueden interpretar a la luz de la historia de su proceso de urbanización. La experiencia del Gran Buenos Aires es ilustrativa en este respecto, ya que alberga una larga historia de derechos vulnerados producto de las grandes movilizaciones migratorias hacia la ciudad, los desiguales procesos urbanísticos, y el consecuente déficit habitacional. Entre las condiciones que sumaron a este déficit, se pueden destacar los impactos del Decreto-Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo que se impuso por la última Dictadura Cívico-Militar en el año 1977. Esta norma, a pesar de establecer nuevos lineamientos para el uso del suelo, carecía de instrumentos de gestión, participación y monitoreo que permitieran hacer cumplir sus objetivos generales, y a su vez generó la disminución del crecimiento de los loteos populares debido al incremento de demandas y exigencias para su habilitación (Pérez, 1994). Asimismo, reglamentó la figura de los *country clubs*, pero mostró un completo desinterés con relación a la vivienda social, la cual no es siquiera mencionada en el cuerpo del texto. En este contexto, “las inversiones inmobiliarias se orientaron hacia los barrios cerrados [...] y a otros emprendimientos mucho más rentables que los loteos populares”, dejando a muchas familias sin la posibilidad de acceder a la tierra y la vivienda propia (Asociación Civil Madre Tierra, 2016, p.16). Todas estas

<sup>1</sup> PICT- 2018- 03845, Universidad Nacional de General Sarmiento. Directora: Dra. Adriana Rofman. Periodo: 2020-2023.

<sup>2</sup> De acuerdo con Rodulfo y Boselli (2015), Argentina presenta un déficit habitacional que afecta a alrededor de tres millones de hogares, que "se proyecta sin cambios significativos, tanto en lo que hace a la cantidad de unidades habitacionales faltantes, como a la calidad de vida que ofrecen buena parte de las existentes (precariedad, hacinamiento o tenencia segura)" (Rodulfo y Boselli, 2015, p.30).

situaciones, junto a la erradicación de villas en la ciudad de Buenos Aires promovida por la dictadura, incrementaron los procesos de ocupación de tierras y la conformación de los asentamientos que han caracterizado el crecimiento del Conurbano Bonaerense y de otras grandes ciudades de la Provincia (Cravino y Vommaro, 2018).

Ante los diversos problemas de vivienda y hábitat a lo largo de la historia del país, se ha consolidado una serie de respuestas e intervenciones estatales, conformando lo que podría denominarse –en un sentido amplio– la política habitacional argentina (Fernández Wagner, 2015). En este punto, sería menester introducir una breve discusión de la noción de la política habitacional, considerando la naturaleza polisémica y compleja del concepto. En primer lugar, se parte de la idea que la política habitacional abarcaría todo el conjunto de acciones estatales que de alguna manera inciden en la cuestión de la vivienda y el hábitat (Clapham, 2019). En este sentido, Pradilla Cobos (1987) desarrolla una definición sumamente abarcadora de política habitacional: para el autor, se compone por todo el amplio y complejo abanico de decisiones e intervenciones que afectan directa o indirectamente al proceso de vivienda (desde las condiciones de producción de la vivienda, pasando por el intercambio y el consumo). De esta manera, es posible sostener que todo resultado asociado con las condiciones del hábitat de la población se puede interpretar con relación a la acción o inacción del Estado. Aunque se puede plantear que políticas estatales muy diversas –desde la política financiera o monetaria hasta las políticas redistributivas– se relacionan directamente o indirectamente con el sector de la vivienda a través de sus efectos sobre el sistema económico, es evidente que la política habitacional representa un área específica del accionar estatal (Yujnovsky, 1984).

Otras conceptualizaciones de la política habitacional en el contexto argentino hacen más hincapié en las acciones estatales puntuales en materia habitacional, cuando el deficiente acceso a la vivienda se vuelve una cuestión socialmente problematizada (Lentini, 2015). En este sentido, Barreto (2017, p. 74) sostiene que la política habitacional se compone fundamentalmente por “las intervenciones específicas del Estado en el campo de la producción habitacional, para facilitar el acceso a soluciones habitacionales” a favor de sectores de la población de bajos ingresos, quienes “satisfacen inadecuadamente sus necesidades habitacionales mediante diferentes estrategias individuales o colectivas”. En un extenso estudio internacional sobre política habitacional comparada que incluye a Argentina como un caso de estudio, Clapham (2019) sintetiza las modalidades más comúnmente observadas, entre las cuales menciona mecanismos de intervención en el mercado como la regulación, la provisión directa y los subsidios; pero por otra parte, menciona mecanismos que apuntan a orientar las condiciones habitacionales de la población, y hasta define a la no intervención como un mecanismo propio, dado que implica relegar responsabilidades a otras instituciones, en especial el mercado y las familias.

Con respecto a las modalidades observadas con mayor frecuencia en Argentina, es útil el planteo de Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2006) sobre la existencia de “tres generaciones” de política habitacional en América Latina. La noción de “generaciones” alude a modalidades específicas de política habitacional que pasaron por momentos de auge en distintos períodos, y que hace referencia a “un repertorio de elementos comunes” adoptados por la mayoría de los países de la región, que constituyen modos de “actuación sobre la cuestión de la pobreza urbana y el hábitat” en la región (Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 2006). La primera generación de políticas habitacionales en la región es sinónima con la construcción masiva de vivienda social impulsada y financiada por el Estado. En el caso argentino, esta modalidad emerge tímidamente durante la primera mitad del siglo XX, tomó impulso con el desarrollo de las instituciones típicas del Estado de bienestar durante el peronismo, y se consolidó durante la década de 1970 con la creación del FONAVI, instalando lo que ha sido caracterizado como el “sistema corporativo de vivienda pública” de la Argentina (Fernández Wagner, 2015). La segunda generación, en cambio, comprendió políticas orientadas a la radicación de asentamientos populares, el mejoramiento barrial, y la regularización dominial, apuntando a la integración de dichos asentamientos con el resto de la ciudad. El arribo del neoliberalismo y el Consenso de Washington trajo consigo una tercera generación de políticas habitacionales, que se orientaron principalmente al financiamiento de la demanda por medio del crédito hipotecario y otros mecanismos de “facilitación del mercado” (Cuenya, 2006).

En el caso argentino, las políticas de primera generación han tendido a predominar en comparación con los otros modelos. Sin embargo, han sido objeto de distintas críticas: por un lado, por su limitado impacto cuantitativo; por otro, debido a su gestión centralizada y verticalista, según la cual las decisiones sustantivas se toman principalmente por equipos técnicos, dejando poco lugar para la integración de las necesidades de la población destinataria más allá del techo en sí mismo. Además de esto, uno de los factores que limita la efectividad de estas políticas radica en la falta de inclusión de la perspectiva de las personas destinatarias de las viviendas y los barrios producidos a partir de la acción pública (Zapata, 2017). En este sentido, el rol de la participación de los sectores afectados por las problemáticas de hábitat –canalizada a través de distintas formas de organización y representación política y social– emerge como un factor clave para el análisis de las políticas habitacionales, tema que se considerará en los siguientes apartados.

### **Organizaciones de la sociedad civil y su participación en las políticas habitacionales**

En América Latina se evidencia con nitidez que la articulación Estado-mercado no alcanza para cubrir todas las necesidades habitacionales de la población, de modo tal que emergen procesos de autoproducción de la vivienda y producción social del hábitat, concepto que a su vez permite visibilizar cómo los asentamientos de origen informal a menudo resultan de procesos organizados de autogestión colectiva, excediendo una mera sumatoria de acciones familiares atomizadas (Rodríguez y Di Virgilio, 2007; Ortiz Flores, 2007). Esta aseveración hace explícito que los sectores populares desarrollan respuestas y resistencias a los modos dominantes de habitar en la ciudad a través de prácticas autónomas, no obstante, en condiciones desventajosas y limitantes a su ejercicio pleno del derecho a la vivienda digna y a la ciudad. A su vez, construyen formas de organización explícitamente basadas en su anclaje territorial y orientadas a satisfacer sus necesidades habitacionales, articulando demandas colectivas frente al poder público. En este punto, en análisis de las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC) planteado por De Piero (2005) permite ubicarlas como “espacios de integración generados por la propia comunidad, que no se expliquen a partir de la autoridad estatal (la relación mando/obediencia) ni a partir del mercado (acumulación de capital)” (De Piero, 2005, p. 29). Como señala Rosa (2017), el universo de las OSC está conformado por un amplio abanico de organizaciones con diversidad organizativa, origen, tamaño, intereses, grado de institucionalización y de estrategias de intervención, lo que se traduce en una gran diversidad de modos de interpelar al poder estatal, y a su vez permite explicar las disputas políticas dentro de y entre organizaciones (Rosa, 2017, p. 18). A su vez, esta diversidad se traduce en asimetrías en cuanto a las posibilidades efectivas que tienen los diferentes tipos de organizaciones –según trayectoria, capacidad técnica, recursos económicos, vínculos institucionales, entre otros– para participar en la formulación e implementación de programas y políticas de manera sostenida.

Las OSC del campo del hábitat llegaron a conformarse como actor clave, canalizando las demandas de los sectores populares, apuntando a brindar soluciones a la problemática habitacional, y actuando como interlocutoras con el poder público. Di Virgilio (2012) da cuenta del importante número de organizaciones sociales de diferentes tipos que a mediados de la década de 1990 se involucraron en la gestión del hábitat. A partir de los distintos procesos organizativos fueron consolidando una identidad como colectivo, generando herramientas propias y un nivel de institucionalización tal que ha sido posible observar la conformación de distintas federaciones o movimientos sociales que trascienden a las experiencias concretas en barrios o municipios puntuales (Scheinsohn y Cabrera, 2009). Asimismo, entre las distintas OSC se pueden distinguir diferentes niveles de participación en la esfera política dependiendo de su estructura, capacidad de movilización de recursos, anclaje y alcance territorial y alianzas que integran.

El accionar de dichas organizaciones puede identificarse como una forma de participación política<sup>3</sup> y de acción colectiva sobre la estructura de las desigualdades. Se puede recuperar cierta cualidad acumulativa de la participación política, dado que, al participar junto con otras personas de la acción para determinados fines, los individuos desarrollan más conciencia a participar; en este sentido, es como si la participación política “se nutriera a sí misma” e “interviene en la conciencia de los intereses comunes de todos aquellos que participan” (Pizzorno, 1975, p. 50). Asimismo, se hace necesario analizar la participación de los sectores populares y de las OSC en la política habitacional, en tanto expresión de su relación con distintos niveles gubernamentales. Para ello, la identificación de instancias participativas resulta provechosa para dar cuenta de las maneras en que las OSC pueden incidir en las políticas públicas. Constituye además un punto de partida para la definición de parámetros específicos para evaluar la “calidad” de tal participación, base esencial para reunir evidencia empírica sobre las formas que asume en la práctica y la posible incidencia –o no– que tiene en las diferentes etapas de la política.

Gradin (2012) distingue dos grandes conjuntos de prácticas participativas, que a su vez refieren a dos formas diferentes de conceptualizar la participación, sus sentidos, alcances y encuadres ideológicos. Por un lado, la autora señala a “aquellos arreglos institucionales que suponen a la participación como una herramienta técnica-metodológica neutral en la gestión de políticas sociales”, donde la participación es planteada desde una “concepción utilitarista e instrumental” y se limita a instancias de ejecución o evaluación de estas (Gradin, 2012, p. 4). Por otro lado, se encuentra la metodología de la gestión asociada, “donde se propone una mirada de la participación como proceso técnico-político”, e introduce como elemento novedoso la “voluntad expresa de construir y promover culturas institucionales que otorguen nuevos sentidos en pos de la democratización del Estado” (Gradin, 2012, p. 5). Esta caracterización nos permite indagar en los modos en que se ha venido produciendo la participación de las OSC en materia de políticas habitacionales, y eventualmente constituiría una base para evaluar el grado de formalización e institucionalización alcanzados en su devenir. Tal distinción resulta fundamental a efectos de establecer ejes de análisis y variables específicas para determinar hasta qué punto los canales participativos que establecen las políticas consideradas efectivamente se trasladan a la práctica, y por lo tanto a cuál modelo de participación responden.

Como hemos sugerido, hay motivos para considerar que la participación de la población destinataria sería un factor clave para mejorar las prácticas y los resultados de las políticas habitacionales. Sin embargo, en caso de existir la intencionalidad de que sea parte central de las políticas, la participación de los sectores populares a menudo se ve reducida a un rol marginal que opera en la fase de implementación de la política, algo más parecido a la concepción utilitarista comentada anteriormente. Ello se relaciona además con una tensión presente en la implementación de programas sociales participativos con relación a la participación y su eficacia, como señala Mendoza (2008, p. 5), “fundamentalmente porque suele insumir tiempos más extensos y, en ocasiones, requieren una mayor inversión de recursos”. Esto puede llevar a un acuerdo tácito sobre la participación a partir de la asunción que puede constituir un obstáculo para la consecución adecuada de los objetivos y metas propuestos desde el Estado.

Sin embargo, en años recientes algunas/os analistas han coincidido en indicar que la problemática urbana del hábitat popular se ha vuelto un tema central en la agenda pública, y las discusiones en torno a la manera de abordarla han sido atravesadas por la participación. En una nota publicada en la revista *Café de las Ciudades*, Chudnovsky<sup>4</sup> (2020) vaticina un incipiente cambio de rumbo en la política habitacional hacia otro modelo que se contraponen a las ya mencionadas formas pasadas de intervenir en barrios populares. En particular, el autor plantea que se trata de la consolidación de un enfoque que retoma el legado de los modos de intervención territorial que

<sup>3</sup> Pizzorno (1975) identifica a la participación desde su dimensión política y la define como “una acción que se cumple en solidaridad con otros, en el ámbito de un Estado o de una clase, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominantes” (1975, p. 39).

<sup>4</sup> Recuperado de: <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/292/esperanzas-y-cuentas-pendientes-de-la-integracion-socio-urbana-de-los-barrios-populares.html>

buscan reconocer las formas existentes de urbanización popular y apuntar a transformarlas, priorizando la dimensión social y humana por encima de las consideraciones burocráticas y técnicas.

Para interpretar los orígenes de lo que él considera un “cambio de rumbo” en el campo del hábitat popular, Chudnovsky (2020) hace referencia a la centralidad que poseen las organizaciones y movimientos sociales en tanto “actor emergente [...] que ha irrumpido en la escena política con cada vez más fuerza y capacidad de organización y presión”. Como señala Corti (2020), es posible advertir en la Argentina un consenso de las fuerzas políticas más importantes sobre la necesidad de constituir la inclusión urbana como política de Estado, y la participación de los sectores involucrados aparece como un elemento clave, no solamente para dotar de legitimidad a estas políticas, sino también para mejorar su efectividad. Las políticas que comentamos a continuación se insertan en ese contexto.

### **Políticas habitacionales permeadas por la dimensión participativa**

Partiendo de esta discusión, pasamos ahora a considerar los casos de la Ley 14.449 de la Provincia de Buenos Aires y la experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares y la posterior Ley Nacional 27.453. Volviendo al argumento central, consideramos que estas políticas pretendieron generar canales para la participación de las OSC en la gestión del hábitat, frente a las exigencias de estas últimas. En este apartado describimos el contexto del surgimiento de cada política y comentamos algunas instancias participativas que impulsaron. Si bien no se pretende una evaluación detallada de los modos, sentidos y alcances que efectivamente asume dicha participación, esta discusión resulta relevante para la posterior elaboración de estrategias de análisis capaz de relevar información que sí podrían dar señales sobre la existencia o no de un posible “cambio de rumbo” en las políticas habitacionales.

#### ***La Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, una experiencia atravesada por la participación***

La Ley 14.449 tiene como principal objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable en la Provincia de Buenos Aires. Tiene como objetivos específicos producir soluciones habitacionales y regularizar barrios informales, atendiendo de forma integral a la demanda habitacional en toda su diversidad y complejidad, generando recursos para el cumplimiento de estos fines, pero con miras en reducir el impacto de la especulación sobre la valorización del suelo. Para perseguir estos objetivos, la norma crea diferentes herramientas, incluyendo instrumentos financieros, impositivos, de gestión de suelo y de planificación urbana. Representa un enfoque novedoso en el abordaje del problema habitacional en el contexto argentino, ya que no se limita a la construcción de vivienda social o el mejoramiento barrial, sino que “define directrices sobre planificación y gestión urbana, regulación fiscal y regularización de la propiedad informal, y promueve la participación social en las acciones y en los presupuestos destinados a ampliar el acceso al hábitat” (Catenazzi et al., 2015, p. 27). De esta manera, una de las principales innovaciones que introduce la norma es la relación que se establece entre modelos de intervención tradicionales y sus instrumentos técnico-legales y modos de financiamiento de desarrollo más reciente. A su vez, se basa en una serie de principios rectores que además de constituir su fundamento jurídico, representan conceptos que orientan sus modalidades específicas de acción; estos incluyen el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios producto de los procesos de desarrollo urbano (Reese, 2017, p. 46).

El derrotero de la Ley 14.449 puede trazarse desde principios de la década del 2000. En el año 2004, con la idea de conformar un espacio de diálogo e integración entre actores estatales y la sociedad civil, se constituyó el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA), el cual incorporó tempranamente a actores del sector académico. Del trabajo organizativo de este colectivo surgieron distintas propuestas legislativas que culminaron con un proyecto de ley que empezó a circular en el año 2010. Este fue debatido en más de cien encuentros en toda la Provincia, en los cuales participaron agrupaciones políticas, organizaciones barriales, académicos/as y funcionarios/as, quienes hicieron que el texto del proyecto sufriera múltiples modificaciones (Asociación Civil Madre Tierra, 2016)<sup>5</sup>. Finalmente, a mediados del año 2012, el proyecto fue presentado a la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires por Alicia Sánchez, Marcelo Saín y Alberto España; fue aprobada en noviembre de ese mismo año y publicada en el Boletín Oficial recién en octubre de 2013, casi un año después de su sanción.

Emergieron marcadas oposiciones al proyecto de ley: Reese (2017) comenta la resistencia desplegada por parte de algunos agentes, principalmente grandes propietarios/as de suelo, inmobiliarias y medios concentrados de comunicación. Esto tuvo el efecto de diluir el contenido de algunos componentes de la norma y hacer que su reglamentación se dilatara durante casi un año. Entre los argumentos que exponían las voces en contra del proyecto, advertían sobre el aumento de “nuevas y gravosas cargas sobre los desarrollos privados”, y que la norma “privilegia el rol del estado en la solución del problema de la vivienda, y no alienta la participación del sector privado en la respuesta de esta problemática”, alertando de las obligaciones que fijaría la ley, por ejemplo de “los grandes emprendimientos instalados en la Provincia a ceder terrenos o a dar dinero en efectivo para la construcción de viviendas sociales”<sup>6</sup>. Una vez aprobada, continuó siendo objeto de críticas: por ejemplo, el diputado nacional por la Provincia de Buenos Aires Francisco De Narváez antepuso un recurso de amparo para declararla inconstitucional, el cual fue rechazado por el Tribunal del Trabajo N° 4 de La Plata<sup>7</sup>.

No obstante, estas idas y venidas, la sanción de la Ley 14.449 dio inicio a un largo (y aún incompleto) camino hacia su implementación efectiva total. Con la finalidad de intervenir activamente en la eliminación de factores que han generado históricamente exclusión social y deterioro ambiental, la ley despliega cuatro grupos de instrumentos complementarios: un conjunto de herramientas de apoyo a los productores de la ciudad popular; el impulso de una intervención pública más presente en los procesos de producción de la ciudad; definición de una serie de dispositivos que permitan contar con recursos particulares (en tierra, dinero y obras) impactando así en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios, y finalmente un conjunto de mecanismos participativos dirigidos a impulsar y respaldar la gestión democrática del territorio (CELS, 2017).

Este grupo de instrumentos cuenta con una batería de herramientas de gestión que permiten, desde su aplicación integral, garantizar el funcionamiento eficaz de la legislación, articulando políticas urbanas y habitacionales con las de tributación de la tierra. Entre estas herramientas se encuentran instrumentos de apoyo a iniciativas de autogestión popular, tales como programas de promoción de procesos de producción social del hábitat, de urbanizaciones planificadas, de microcréditos, de integración socio-urbana para villas y asentamientos y de creación de zonas especiales de promoción del hábitat social; la gratuidad para la tramitación de expedientes de urbanizaciones populares y de escrituración así como la suspensión de desalojos para las villas y asentamientos que formen parte del programa. Asimismo, se disponen de instrumentos que impulsen políticas urbanas con capacidad operacional y de conducción de procesos territoriales, como son los consorcios urbanísticos, reajustes

<sup>5</sup> Uno de los encuentros más grandes tuvo lugar en agosto de 2011 en la Universidad Nacional del General Sarmiento; el mismo contó con “más de 200 participantes entre los que se encontraban referentes sociales, políticos, técnicos y académicos interesados en el tema” (Habitar Argentina, 2011).

<sup>6</sup> Estas ideas se tomaron de blogs de estudios jurídicos que en aquél momento publicaron opiniones respecto al proyecto de ley, a saber: el blog comunitario de estudios jurídicos y abogados perteneciente a Abogados.com.ar (<https://abogados.com.ar/comentario-al-proyecto-de-ley-de-promocion-del-habitat-popular/11177>) y el blog del estudio jurídico Canosa Abogados (<https://canosa.com/es/nueva-ley-de-promocion-del-habitat-popular/>).

<sup>7</sup> Recuperado de: <https://www.treslineas.com.ar/amparo-pidio-narvaez-habitat-n-767240.html>

de tierras y parcelamiento y/o edificación obligatorios de inmuebles urbanos baldíos. Por último, están los dispositivos fiscales y extrafiscales con el fin de obtener recursos, tales como valorizaciones inmobiliarias por parte de la municipalidad, mayor gravamen municipal progresivo sobre inmuebles ociosos y aumento del impuesto inmobiliario a la tierra vacante en la Provincia.

Si bien la norma fija responsabilidades compartidas entre la Provincia y los municipios, la mayoría de las herramientas que crea son de aplicación municipal, de modo tal que se vuelve necesaria la adopción de normas específicas (ordenanzas, por ejemplo) por parte de los gobiernos locales para su implementación (Bustos, 2015). En este sentido, Szajnberg et al. (2018, p. 80) definen a la ley como “una herramienta para que los municipios seleccionen y apliquen los instrumentos que resulten adecuados a cada contexto local” atendiendo a las “realidades sociales, territoriales, y políticas muy diversas y las decisiones para la implementación de los instrumentos”. Sin embargo, esto también representa un desafío para su implementación, dado que puede obstaculizar la adopción de algunas disposiciones y demorar la creación de ciertas instancias participativas, siendo que no son de aplicación automática.

Las instancias formales de participación que plantea la Ley 14.449 son variadas y se orientan hacia diversos fines. En cuanto a la canalización de recursos a OSC para promover intervenciones de mejoramiento y ampliación de viviendas, por ejemplo, se puede considerar el rol del Fondo Fiduciario Provincial denominado Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat. A través de una serie de programas, este sistema otorga microcréditos y subsidios que son gestionados por organizaciones sociales con el fin de financiar infraestructura, mejoras de viviendas o “proyectos habitacionales y de urbanización que promuevan procesos de organización colectiva y autogestión del hábitat” (Bustos, 2015, p. 3). Por ejemplo, el instrumento normativo del Programa de Microcréditos para la Mejora del Hábitat<sup>8</sup> explicita que si bien se orienta a apoyar proyectos de mejora habitacional para personas y familias sin acceso a crédito bancario, destaca la centralidad de las organizaciones sociales en la implementación de los proyectos, basándose en los beneficios derivados de la ayuda mutua y el empoderamiento de la comunidad. De acuerdo con el Observatorio de la Ley 14.449 de la Asociación Civil Madre Tierra, hasta 2019 se financiaron 405 proyectos, 41 de los cuales fueron a través de subsidios a organizaciones.

En segundo lugar, la Ley 14.449 promueve procesos de integración socio-urbana de villas y asentamientos<sup>9</sup>, y en el marco de la norma se creó el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU) para llevarlos adelante. Se establece que para cada proceso que se inicia, se deberá crear una correspondiente Mesa de Gestión Participativa (MGP en adelante). Dicha instancia se compone por representantes del OPISU, del Municipio, del Poder Legislativo, del Defensor del Pueblo, y representantes del barrio. Entre sus finalidades podemos destacar la realización de diagnósticos que permitan identificar las principales problemáticas del barrio y consensuar prioridades de intervención. Asimismo, todo plan de integración socio-urbana que elabora el OPISU debe someterse a la MGP para su aprobación, que además colabora para llevar adelante el proyecto y monitorear su progreso (Asociación Civil Madre Tierra, 2016). En casos de relocalizaciones de familias requeridas por procesos de integración socio-urbana (por ejemplo, por la realización de obras o situaciones de vulnerabilidad ambiental), también se establece como requisito la constitución de una MGP, con al menos un representante por cada 25 hogares afectados por dicho proceso. El Protocolo de Actuación para Relocalizaciones estipula que los aportes de la MGP deben ser tomados en cuenta para la elaboración del Plan Director, el cual establece las pautas que guían

<sup>8</sup> Resolución N° 142/14, por la cual se creó el Programa de Microcréditos para la Mejora del Hábitat, que funciona con la participación de las Organizaciones de Microcrédito y a través de subsidios no reembolsables.

<sup>9</sup> La Ley 14.449 define a la integración socio-urbana como el “conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan[...] la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, 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 redimensionamiento parcelario y la regularización dominial”.

el proceso de relocalización. Por otra parte, la MGP también se encarga de hacer el seguimiento de las familias una vez que se encuentran relocalizadas.

Por otra parte, la Ley 14.449 en su artículo 60 establece la creación del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat como un órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas. Esta instancia participativa pretende constituir un espacio democrático de entidades y de OSC que colaboren en la gestión de hábitat en la Provincia. Se integra por representantes de la autoridad de aplicación, de OSC, de colegios de profesionales afines al ámbito de aplicación de la ley, así como representantes de los municipios, de universidades públicas y del poder legislativo. Este Consejo inició su funcionamiento en febrero de 2015 luego de diversas sesiones preparatorias en el 2014, funcionando “en forma plena como un órgano de toma de decisiones, consulta y control basado en su independencia funcional” (CELS, 2017, p.71; Asociación Civil Madre Tierra, 2016).

A nivel municipal también se crearon consejos de hábitat, impulsados por organizaciones y en algunos casos a través de ordenanzas municipales. Los Consejos Locales de Hábitat, entonces, son experiencias territoriales de organización popular que constituyen otra forma concreta de participación democrática. Pese a no estar explícitamente normados por la ley, proveen un impulso para su aplicación a nivel local. Ejemplifican el planteo de Catenazzi et al. (2015, p. 27), respecto carácter de la ley como norma que recupera “distintas experiencias asociativas en gestión social del hábitat desde una perspectiva integral”. Esto se percibe además al ser instancias participativas que en algunos partidos existían antes de la aprobación de ley (como es el caso del Movimiento de Barrios de Moreno, el Consejo de Villas y Asentamientos de Morón), o previamente creados por ordenanzas municipales (como el Consejo de Tierras de Quilmes o el Consejo Comunitario de Tierras de Florencio Varela). Estas instancias – igualmente constituidas por organizaciones, instituciones, habitantes de la localidad y la municipalidad – son espacios de discusión sobre problemáticas de hábitat que envían propuestas y proyectos al Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, habilitando no sólo mecanismos de participación directa, sino posibilitando soluciones integrales acordes con las demandas reales ajustadas a las condiciones y contextos de donde surgen.

Nuestros entrevistados señalaron que teniendo en cuenta el carácter “municipalista” de la norma, los Consejos Locales constituyen un ámbito propicio a la construcción de respuestas consensuadas a las problemáticas que afectan a los barrios populares. Asimismo, el espacio de encuentro propiciado por el Consejo Provincial permite generar vínculos entre organizaciones radicadas en municipios con desafíos similares, de modo tal que se convierta en un espacio de intercambio de experiencias y generación conjunta de estrategias. Sin embargo, los entrevistados también reconocieron que falta mucho trayecto por recorrer, especialmente en relación con la instalación de estos mecanismos participativos – en particular los Consejos Locales y otras instancias participativas en todos los municipios de la Provincia – y en la construcción diálogos fluidos y sostenidos entre los diversos actores involucrados. De todas maneras, resulta evidente que al menos en el texto de la ley los Consejos de Vivienda y Hábitat no tendrían una función meramente utilitarista e instrumental, ya que evidencian la medida en que la norma “impulsa la institucionalización de canales de participación y consenso”, en reconocimiento de la “autogestión de las organizaciones sociales como un atributo de la gestión democrática de la ciudad” y como un posible aporte en el fortalecimiento de la democratización del Estado (Bareiro Gardenal, 2019, p. 8).

### ***El Registro Nacional de Barrios Populares y la Ley 27.453, y el relevamiento participativo***

En el año 2016, el Estado Nacional a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, el Ministerio de Desarrollo Social, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), llevó a cabo por primera vez en la historia argentina un relevamiento a nivel nacional de los barrios populares. Se realizó de manera conjunta con las organizaciones sociales nucleadas en la

CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular), Cáritas, TECHO, la CCC (Corriente Clasista y Combativa), Barrios de Pie y el Gobierno Nacional<sup>10</sup>. Para ello se emprendieron tres etapas: 1) mapeo nacional de barrios populares; 2) mapeo de las manzanas y los terrenos dentro de los barrios identificados; y 3) relevamiento casa por casa de las/los responsables de cada una de las viviendas<sup>11</sup>. El trabajo se coordinó desde un equipo central con las organizaciones sociales mencionadas, todas ellas con anclaje territorial a lo largo y ancho del país. Un total de 4.416 barrios populares fueron identificados, caracterizados y georreferenciados. Esto sirvió como herramienta para la identificación y conocimiento de estos barrios a fin de realizar propuestas diferenciadas de acuerdo con las realidades locales. Contar con información georreferenciada precisa a nivel nacional constituyó un hecho inédito en la historia argentina, y dio “puntapié para pensar una política necesariamente centralizada y evitar recaer en soluciones parciales, aisladas y desarticuladas que caracterizaron los intentos previos” (Chudnovsky, 2020, s/p).

En el momento del lanzamiento de la iniciativa, desde las organizaciones participantes se enfatizó la centralidad de llevar adelante semejante tarea. Como se señaló en una nota publicada por la CTEP, los villas y asentamientos de la Argentina se encontraban en gran medida ausentes de los mapas, sin conocimiento de “cuántos barrios populares existen, ni cuántas personas viven en ellos”<sup>12</sup>. Uno de los dirigentes de la organización, Juan Grabois, reconoció que el relevamiento serviría de base para el “diseño de una política que definitivamente permita la integración urbana de todos [los] barrios populares y asentamientos en todo el país”<sup>13</sup>. Otros/as referentes de las organizaciones sociales destacaron el rol central que los movimientos sociales vendrían a ocupar para que el relevamiento no sólo se tratara de un operativo censal, sino también como parte de un trabajo transversal para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y familias que se encuentran habitando en barrios populares.

Un primer aspecto participativo que se debe destacar se vincula con el relevamiento de viviendas, el cual se llevó a cabo por relevadores/as pertenecientes a organizaciones sociales y comunitarias por convenio con el Estado Nacional. El relevamiento fue de amplia participación: en la primera etapa colaboraron más de 13.000 relevadores/as de todas las provincias pertenecientes a diferentes OSC; se realizaron un total de 543.000 encuestas alcanzando unas 1.720.366 personas; y se relevaron y georreferenciaron 4.416 barrios populares en todo el territorio nacional al 31 de diciembre de 2016<sup>14</sup>. A partir de esta información, en mayo del 2017, se crea el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) donde quedan asentados los datos del relevamiento y se conforma por primera vez un registro oficial con información sociodemográfica y georreferenciada de las unidades habitacionales. Este hecho no es menor, según dan cuenta las organizaciones participantes, pues constituye un reconocimiento con base legal de la existencia de estos barrios. De este modo, señalan que “es una reivindicación que se inscribirá entre las grandes conquistas de nuestro pueblo” además de “saldar una deuda histórica”<sup>15</sup>. En este sentido, es clave mencionar que la norma establece la definición de “Barrio Popular”<sup>16</sup> a partir de una selección de criterios para su identificación y para la exclusión de otras situaciones habitacionales que también presentan

<sup>10</sup> Para Guevara et al. (2018) el cambio de gobierno en 2015 generó condiciones para que un conjunto de organizaciones planteara la necesidad de avanzar en la formulación e implementación de una política de integración de los barrios populares. Para ello, se conformó una mesa de negociaciones que estuvo integrada por las organizaciones y movimientos sociales y el Vicejefe de Gabinete de Ministros.

<sup>11</sup> Se confeccionó una ficha específica para relevar las características socio-urbanas de los barrios, y se desarrolló una aplicación para celulares que facilitó la recolección de información en territorio y su ubicación geográfica. Cada una de las encuestas ingresa a una base de datos, es validada y genera un Certificado de Vivienda Familiar. Durante la encuesta, cada familia tiene que definir un/a responsable de la vivienda, a nombre de quien estará luego el Certificado de Vivienda Familiar. El RENABAP indica que – en caso de existir – sea la mujer mayor del hogar.

<sup>12</sup> Recuperado de: <https://ctepargentina.org/organizaciones-sociales-relevaran-todas-las-villas-asentamientos-del-pais/>

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Recuperado de: <https://www.palabrasdelderecho.com.ar/articulo.php?id=2043>

<sup>15</sup> Recuperado de: <https://ctepargentina.org/luchamos-la-integracion-barrios/>

<sup>16</sup> Se definen como aquellos barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. El Barrio Popular se define más estrechamente como un conjunto de un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas. Recuperado de: <https://github.com/datosgobar/datasets-portal/blob/master/relevamiento/readme.md>

algún grado de precariedad pero que no se incluyen dentro de barrio popular<sup>17</sup>, de este modo se confeccionó una definición que permitiera visibilizar pero que también resulte operativa para llevar a cabo el relevamiento.

Otro de los aspectos claves de la iniciativa fue la creación del *Certificado de Vivienda Familiar*, un documento que se otorga a las/los responsables de las viviendas relevadas que les permite certificar su domicilio con el fin de acceder, por ejemplo, a los servicios públicos. Este certificado constituye un instrumento jurídico que es emitido y entregado al/a la responsable del inmueble por la ANSES. Contiene información relativa a la ubicación del inmueble, datos personales del/de la responsable de la vivienda y su declaración sobre la condición de su tenencia (si la vivienda es “propia”, “prestada” o “alquilada”). De este modo, las organizaciones señalaron que “se trata de un documento que legaliza nuestro domicilio y reconoce nuestro derecho a la ciudad”<sup>18</sup>. Asimismo, al formar parte del registro se suspenden los desalojos forzosos en los barrios relevados. Por otra parte, permite y facilita la conexión efectiva de servicios públicos. Las organizaciones participantes consideraron como un logro este reconocimiento por parte del gobierno nacional a estas formas habitacionales y los problemas derivados de su situación de precariedad y la informalidad en la tenencia de la vivienda y el suelo. Además, se creó la Mesa Nacional de Coordinación de Barrios Populares, bajo el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, cuyas funciones estarían orientadas a la generación de condiciones para viabilizar las estrategias de integración urbana de estos barrios, en coordinación con los gobiernos provinciales y locales y las empresas de servicios públicos (Elorza et al., 2019).

Dentro de este marco, en octubre del año 2018, se aprueba la Ley 27.453 del Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio-Urbana<sup>19</sup>, la cual brinda herramientas para la integración socio-urbana de los barrios registrados en el RENABAP. También permite que las empresas prestadoras de servicios públicos realicen obras, más allá de cualquier marco regulatorio que hoy lo impida. Establece que al menos el 25% de la obra pública en barrios populares debe ser ejecutada por cooperativas y/o trabajadores de la economía popular. Asimismo, sienta las bases para el lanzamiento de un programa para la integración socio-urbana de los barrios y de un fideicomiso para su financiamiento. La reciente reglamentación de la Ley, la formalización del Programa de Integración Socio Urbana (PISU) y el lanzamiento del fideicomiso permiten la ejecución efectiva de proyectos, en un marco de estrecha colaboración entre el ejecutivo nacional, las provincias y los municipios de todo el país. Como indicaba una nota publicada en el portal oficial de la AABE en marzo de 2019<sup>20</sup>, “en aquellos casos en que los barrios se asienten sobre inmuebles que no sean del Estado Nacional, AABE procederá a expropiarlos pagando a sus titulares el valor de la tierra, para luego avanzar con su regularización”. En este punto, se puede observar la continuidad del trabajo de las organizaciones sociales como un actor relevante más allá del relevamiento inicial.

## Reflexiones finales: ¿se abre una nueva etapa en las políticas de hábitat?

Sería apresurado declarar que nos encontramos frente a un nuevo paradigma de política habitacional, ante un escenario radicalmente diferente en el campo del hábitat popular. Muchas de las modalidades concretas de intervención permanecen esencialmente iguales, el problema del financiamiento persiste aún en la presencia de

<sup>17</sup> El RENABAP recibió importantes críticas por excluir muchos barrios, villas y asentamientos de su registro, al no cumplir con algunos criterios de selección, como por ejemplo el perímetro y el número de habitantes. El censo incorporó sólo aquellos territorios con 10 mil o más habitantes. En abril del 2021 se anunció la apertura del registro el cual incluye las ampliaciones de los perímetros de los barrios y la incorporación de los que tienen más de 2000 habitantes con el objetivo de contemplar más situaciones habitacionales. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/reabrimos-el-registro-nacional-de-barrios-populares>.

<sup>18</sup> Recuperado de: <https://ctepargentina.org/luchamos-la-integracion-barrios/>

<sup>19</sup> En informes del Poder Ejecutivo, se plantea que el proyecto de ley surgió del trabajo y los esfuerzos conjuntos del Gobierno Nacional, las organizaciones sociales y la sociedad civil. El relevamiento en primera instancia, y la Ley como marco normativo después, constituyen hitos centrales en la consolidación de una política de integración de barrios populares basada en el trabajo conjunto entre el Estado y las organizaciones sociales.

<sup>20</sup> Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ley-regularizacion-dominial-para-la-integracion-socio-urbana-primeros-pasos>

nuevas herramientas para subsanarlo, y los impactos cuantitativos de las políticas están por verse. Además –y más relevante aún a los fines de este trabajo– las complejidades inherentes a la implementación de mecanismos participativos genuinos y perdurables exigen apoyo institucional, recursos financieros, personal capacitado y parámetros claros para evaluar su funcionamiento. Asimismo, se debe contar con la perspectiva de los actores y OSC que participan a través de estos canales. Por lo tanto, para poder encontrar indicios de un posible giro cualitativo hacia otro modelo de gestión de la política habitacional que formaliza e institucionaliza la participación de los sectores populares, se vuelve necesario producir conocimiento acerca de las formas que efectivamente adquiere esta participación a partir de las iniciativas estatales analizadas. Dicho de otra forma, si estas políticas son concebidas como participativas, si el texto de las normas se encuentra permeado por las ideas de participación y gestión democrática de la ciudad, ¿hasta qué punto llevan estos ideales a la práctica?

Al analizar el surgimiento de estas dos políticas, se puede dar cuenta de la existencia de un terreno social y político que permitió su gestación y desarrollo. En este sentido, consideramos que las demandas de las OSC formaron parte de las *condiciones de posibilidad* que allanaron el camino para que fueran aprobadas y llevadas a cabo. Se debe señalar además que la articulación con otros actores – tanto políticos como académicos – otorgó mayor legitimidad e impulso a los reclamos de las organizaciones, y también resultaron claves las acciones de difusión a través de notas periodísticas, talleres, comunicados y otros medios. Asimismo, fueron relevantes para lograr apoyos en diferentes ámbitos como el legislativo. Es posible que estas articulaciones hayan permitido a ambas propuestas trascender gobiernos para lograr ser implementadas y tener continuidad. Sin embargo, esto no ha estado exento de tensiones, marchas y contramarchas, y la escasez de recursos y voluntad política en algunos momentos han obstaculizado mayores avances. De todas maneras, las políticas otorgaron visibilidad a problemáticas acuciantes por décadas que no habían encontrado en los ámbitos estatales respuestas concretas apegadas a las necesidades reales. Esta visibilización no solamente ha sido relevante a nivel de definición de agendas, sino indudablemente ha generado un fuerte impacto en el plano simbólico.

Al incorporar (aunque parcialmente) los frutos de décadas de trabajo y experiencia de las organizaciones y movimientos sociales vinculados al hábitat, las OSC reconocen que estas políticas constituyen una reivindicación de algunos de sus reclamos y demandas, en tanto proveen respaldo legal y apuntan a consolidar la institucionalización de su participación. Esto es significativo porque da lugar a que las OSC y los sectores populares pasen a ser actores permanentes en el diseño y gestión de la política habitacional, en vistas de construir un modelo más parecido a la gestión asociada de la política. Esto adquiere particular relevancia con relación a nuestro análisis de las diferentes modalidades de política habitacional, que sugirió que la participación de los sectores populares sería fundamental para favorecer la efectividad de las soluciones propuestas a través de la intervención estatal. Sin lugar a duda, la impronta de las OSC dejó huellas en ambas políticas. Se puede sostener que las políticas retomaron demandas, herramientas y estrategias utilizadas históricamente por los sectores populares junto con las OSC. Así, adquieren legitimidad y reconocimiento institucional al incorporarse en las leyes, y a su vez se convierten en un nuevo piso desde el cual continuar disputando intereses con el Estado y el mercado para la satisfacción de las necesidades habitacionales de los sectores populares y el cumplimiento efectivo de sus derechos. Sin embargo, la existencia de canales y mecanismos tendientes a generar espacios participativos no garantiza una participación genuina, efectiva y sostenida. Por ende, hace falta seguir indagando en las prácticas y experiencias vividas en este sentido, en particular aquellas que tienen la finalidad manifiesta de consolidar canales y mecanismos de participación de los sectores populares y las OSC.

## Bibliografía

Asociación Civil Madre Tierra. (2016). *Manual de Educación Popular: Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Asociación Civil Madre Tierra. Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (FOTIVBA).

Bareiro Gardenal, F. (2019). Organizaciones sociales del hábitat y su influencia en la formación de leyes y políticas sociales. *De prácticas y discursos*, (8)12.

Barreto, M.A. (2017). Retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Mirada comparada con períodos recientes. *Revista Pensum*, 3, 73-91.

Bustos, W. (2015). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento, Observatorio del Conurbano Bonaerense. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=6379>

Catenazzi, A., Jaime, E., Levenzon, F., Novick, A. y Tella, G. (2015). Repensar la política urbana: actores e instrumentos. En CELS, *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno* (pp. 19-28). Buenos Aires: CELS.

Chudnovsky, S. (2020). Esperanzas y cuentas pendientes de la integración socio-urbana de los barrios populares. La construcción de un nuevo paradigma. Disponible en: <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/292/esperanzas-y-cuentas-pendientes-de-la-integracion-socio-urbana-de-los-barrios-populares.html>

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2017). *Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat*. Buenos Aires: CELS.

Clapham, D. (2019). *Remaking Housing Policy: An International Study*. Nueva York: Routledge.

Cravino, M.C. y Vommaro, P. (2018) Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población & Sociedad*. Vol. 25(2), 2018, pp. 1-27.

Cravino, M.C., Moreno V. y Mutuberría Lazarini, V. (2013). Cooperativas, construcción de viviendas y política habitacional: articulación entre organizaciones sociales y el Estado en el área metropolitana de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 14, 71-90.

Cuenya, B. (2006). Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. *AREA: Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo*, 12, 61-72.

De Piero, S. (2005). *Las organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.

Di Virgilio, M.M. (2012). Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 6(1),11-35.

Elorza, A.L., Alvarado Rodríguez, M. y Monayar, V. (2019). ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, 6(26), 49-68.

Fernández Wagner, R. (2015). El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda. En *Hacia una política integral de hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (pp. 29–96). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Gradín, A. (2012) La participación como proceso técnico-político de incorporación de las organizaciones de la sociedad civil a la gestión pública. En Arias, A. et al. (Comps.) *Trabajos Seleccionados IV Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Guevara, T., Marigo, P. y Wallace, J. (2018). Integración urbana y políticas públicas: el caso del Registro Nacional de Barrios Populares de Argentina: Decreto N° 358/2017. *Oculum Ensaïos*, 15, 455-473.

Lentini, M. (2015). La política de vivienda como política social. En M. A. Barreto & M. Lentini (Eds.), *Hacia una política integral de hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (pp. 115–142). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Mendoza, M. (2008). La participación de los sectores populares en las políticas de vivienda y hábitat en Argentina. El caso PROMEBBA en Villa Tranquila. *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Ortiz Flores, E. (2007). *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*. México: HIC-AL.

Pérez, P. (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Pizzorno, A. (1975). Introducción al estudio de la participación política. En Pizzorno, A. et al. (eds.), *Participación y cambio social en la problemática contemporánea* (pp. 13–82). Buenos Aires: Ediciones SIAP.

Pradilla Cobos, E. (1987). *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*. México: Fontamara.

Reese, E. (2017). Extractivismo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires: resistencia a los atropellos del mercado de suelo a la luz de la ley 14.449 de acceso justo al hábitat. En Vasquez, A.M. (Comp.), *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades* (pp. 40-48). Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo; Ceapi; El Colectivo.

Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. M. (Eds.). (2007). *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: AEU-IIGG/FSOC-UBA.

Rodolfo, M. B., & Boselli, T. (2015). Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. *Vivienda y Ciudad*, 2, 30–41.

Rosa, P. (2017) “Habitar la calle. El accionar de las organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de Buenos Aires”. E-book. CEUR-CONICET/IDES. Ciudad de Buenos Aires. ISBN 978-987-42-3830-6. Disponible en: [http://www.ceur-conicet.gov.ar/publicaciones.php?cat\\_id=2&autor\\_id=all&anio=all](http://www.ceur-conicet.gov.ar/publicaciones.php?cat_id=2&autor_id=all&anio=all)

Sepúlveda Ocampo, R.P. & Fernández Wagner, R. (2006). *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José, Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.

Scheinsohn, M. & Cabrera, C. (2009). Social movements and the production of housing in Buenos Aires; when policies are effective. *Environment & Urbanization*, 21(1), 109-125.

Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

Zapata, M.C. (2017). *La política habitacional porteña bajo la lupa: de los programas llave en mano a la autogestión del hábitat*. Buenos Aires: Teseo.