

# INTEGRACIÓN URBANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DEL REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES DE ARGENTINA: DECRETO N° 358/2017

*URBAN INTEGRATION AND PUBLIC POLICIES: THE CASE OF THE NATIONAL REGISTRY  
OF POPULAR DISTRICTS IN ARGENTINA: DECREE N° 358/2017*

**TOMÁS GUEVARA, PABLO MARIGO, JULIETA WALLACE**

## RESUMEN

La producción informal de la ciudad, en tanto componente estructural de las urbanizaciones latinoamericanas, encuentra en la producción del hábitat una de sus expresiones territoriales más acabadas. Este artículo tiene como objetivo problematizar las implicancias de la informalidad urbana y los alcances que puede tener una política de integración urbana para revertirla. Para ello, se realiza un análisis del Decreto n° 358/17 que creó el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana, desde su aspecto jurídico-normativo y su vinculación con las políticas de regularización habitacional que se vienen sucediendo desde finales de siglo XX en Argentina y en la región.

**PALABRAS CLAVES:** Integración urbana. Políticas públicas. Regularización.

## ABSTRACT

*The informal production of the city, as a structural component of Latin American urbanizations, finds in the production of habitat one of its most perfected territorial expressions. This article aims at discussing the implications of urban informality and the scope that an urban integration policy could have to reverse it. To do so, we analyzed Decree n° 358/17, which created the National Registry of Popular Districts under Process of Urban Integration from a legal-normative perspective, as well as its connection with the policies of housing regularization that have been in place since the end of the 20th century in Argentina and in the region.*

**KEYWORDS:** Urban integration. Public politics. Regularization.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo problematizar las implicancias de la informalidad urbana y los alcances que puede tener una política de integración urbana para revertirla. Para ello, se realiza un análisis del Decreto n° 358/17 que creó el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana desde su aspecto jurídico-normativo y su



vinculación con las políticas de regularización habitacional que se vienen sucediendo en nuestro país y la región, desde finales de siglo XX. La metodología de investigación es de carácter cualitativa, basándose en el análisis del Decreto mencionado y de fuentes secundarias tales como leyes, normativas, políticas públicas y bibliografía que aborda la problemática del hábitat y la perspectiva de los derechos humanos.

La producción informal de la ciudad, en tanto componente estructural de las urbanizaciones latinoamericanas, encuentra sus expresiones en procesos territoriales que son de lo más heterogéneos. El crecimiento permanente de este fenómeno ha provocado la extensión de la informalidad hacia múltiples formas de (re)producción social, dando lugar a un conjunto de actividades multiformes, que se ubican en los intersticios de la sociedad capitalista y de sus normas legales, transformándose en un elemento constitutivo de la dinámica urbana actual (CASTILLO DE HERRERA & PRADILLA COBOS, 2015).

En términos urbanísticos, la informalidad se origina cuando la situación de tenencia o las condiciones urbanísticas no se ajustan a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y la vivienda. Esta dimensión del fenómeno, remite al orden jurídico que regula las relaciones sociales y que se expresan territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales (DI VIRGILIO *et al.*, 2011). La informalidad es inseparable de la intervención estatal reguladora: es ella quien fija la frontera con la formalidad. Este límite es variable en el tiempo y expresa, como toda política pública, la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados (OSZLAK, 1991).

En las ciudades latinoamericanas, una importante proporción de la población resuelve sus necesidades habitacionales por fuera de los mecanismos del mercado inmobiliario formal y al margen de las normativas urbanas vigentes, dando como resultado un mosaico de informalidad urbana que atenta contra la construcción de un hábitat inclusivo y sustentable. Si bien históricamente el Estado desarrolló estrategias para ampliar el acceso al suelo urbano y atender la problemática habitacional, no consiguió integrar a la población de menores recursos de manera eficiente. Frente a este escenario, amplios sectores se vieron obligados a desarrollar estrategias de (auto)producción de suelo urbano y vivienda, dando origen a las urbanizaciones populares informales. La mayoría de los barrios resultantes de este proceso se caracterizan por la precariedad que presentan en sus condiciones habitacionales, lo cual excede las condiciones materiales de la vivienda, fomentando procesos de segregación y marginalidad e incidiendo en el desigual acceso a la ciudad.

## **POLÍTICAS HABITACIONALES EN LA REGIÓN**

La intervención significativa del Estado en la vivienda comenzó a mediados del siglo XX, vinculada a la problematización de la pobreza urbana y la instalación de la cuestión de la vivienda en la agenda pública. La historia de esta intervención muestra definiciones y

redefiniciones substanciales, tanto de los niveles y formas de intervención como de los roles asumidos por el sector público, el privado, la sociedad civil y los usuarios mismos en los procesos de producción y provisión de vivienda. En este sentido, las políticas han estado articuladas a las estrategias de desarrollo económico y social de los países (RAMÍREZ, 2009).

Las primeras políticas, orientadas a la erradicación de asentamientos precarios, tienen su temprano antecedente en el urbanismo europeo de los años 20, asociadas a razones de higienismo y salud pública, pero que luego se entrelazaron con problemáticas más generales del urbanismo, como los denominados “ensanches” que barrieron con los barrios populares que se localizaban en las inmediaciones de los viejos centros de las ciudades europeas. El objetivo se centró en desplazar de manera forzada a la población de estos barrios informales, que eran demolidos, y se los trasladaba a conjuntos habitacionales y viviendas sociales construidas para tal fin. El balance de estas políticas suele ser contradictorio, ya que, si bien se lograba modificar el escenario de raíz, contemplando una adecuada respuesta cuantitativa, no existían estrategias de fortalecimiento comunitario, ni acompañamiento sobre el proceso de habitar en el nuevo territorio, atentando en la integración barrial e incluso promoviendo nuevas formas de marginalidad.

En segundo lugar, se encuentran las políticas de radicación o regularización de asentamientos precarios, surgidas a partir del reconocimiento oficial de la pobreza estructural urbana y de los procesos populares de construcción del hábitat, lo cual obligó a generar medidas orientadas a afianzar a la población en su lugar de radicación y generar condiciones de habitabilidad. Inicialmente, el impulso de estas políticas se orientó hacia la regularización dominial, por su masividad, bajo costo y por la efectividad en términos políticos. Sin embargo, ha habido una evolución en los componentes de estos programas, que desde la década del 90 hasta la actualidad se han orientado hacia la regularización urbana y al mejoramiento de barrios.

Estas iniciativas más recientes han buscado, además de regularizar la tenencia, mejorar progresivamente la calidad de las viviendas, el acceso a los servicios y dotar de equipamiento comunitario a estos barrios. Estas experiencias han sido promocionadas por organismos internacionales a nivel regional y el financiamiento externo ha sido crucial para la materialización de las obras proyectadas. Este interés por parte de los organismos, limitado mayormente a la dimensión física, puede vincularse no solo a combatir la informalidad urbana, sino a encausar estos territorios y las prácticas de sus habitantes, dentro de la lógica del mercado formal.

En tercer lugar y de manera más contemporánea se han implementado políticas de maquillaje urbano, que se plantean como “catalizadores” de procesos de mejora en los barrios precarios a partir de iniciativas muy puntuales, que van desde la instalación de alguna infraestructura determinada, la pintura de las fachadas de las viviendas, o la mejora de la conectividad de los barrios precarios con el resto de la ciudad. Esta generación, que

es una continuación de la regularización urbanística, pone el foco en la dimensión espacial y en la exaltación del diseño y la belleza como valor estético.

Clichevsky (2009) señala una última generación de proyectos integrales, incluso algunos de ellos como continuidad de otros programas de vivienda, que buscan conjugar la regularización dominial y urbanística con procesos de organización social, fortalecimiento comunitario y desarrollo económico. Estos programas tienen un alcance más restringido por los esfuerzos que conllevan y en la actualidad suelen ser promocionados por gobiernos nacionales y locales (principalmente dirigidos a las ocupaciones de tierras fiscales) y con un fuerte componente de financiamiento externo.

Evidentemente ha habido una evolución desde programas focalizados y sectoriales hacia una concepción más integral en términos de mejoramiento urbano-ambiental e integración social (ARRIAGADA, 2000), pero que consideramos insuficientes para resolver la situación habitacional de los barrios populares. No obstante, la emergencia de un nuevo paradigma cualitativo, multidimensional y participativo abre la posibilidad de pensar una nueva generación de políticas y programas de vivienda que respondan más adecuadamente a la realidad de la pobreza urbana (RAMÍREZ, 2009).

En este marco analizaremos la sanción y puesta en marcha del Decreto Nacional n° 358/17, en tanto política pública que incorpora esta concepción integral sobre la pobreza urbana y que postula los procesos de integración socio urbana como herramienta para atender la problemática habitacional de los vecinos y las vecinas de los barrios populares argentinos. Cabe entonces formularse la pregunta: ¿qué es integración urbana?, para luego reflexionar sobre la capacidad que puede tener el Decreto de apuntalar este proceso en todos los barrios de nuestro territorio.

El Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia de Buenos Aires lo expresa en estos términos: “[...] más que urbanizar nos gusta hablar de *integración urbana*, esto es, respetar la idiosincrasia de los pueblos, sus costumbres, su modo de construir, su ingenio para aprovechar tiempo y espacio, respetar su lugar, que tiene su propia historia” (GRABOIS, 2013, p.21, grifos del autor).

La integración urbana no puede escindirse de la integración socio-espacial. Este proceso no solo implica generar las condiciones físicas para un acceso igualitario a la ciudad, sino que debe incorporar la dimensión jurídica, el reordenamiento territorial, la construcción de infraestructura y equipamiento comunitario, la participación ciudadana en los procesos decisivos, el fortalecimiento comunitario y la generación de ofertas de empleo y capacitación para los trabajadores de los barrios. Respecto a la tenencia, la integración no se agota en el reconocimiento del derecho de propiedad para los pobladores de barrios populares como plantea la tesis De Soto *et al.* (1986) promovida desde los organismos internacionales. No por ello es menos cierto que material y simbólicamente el acceso a la propiedad es una parte sustancial de la misma, que otorga diversos beneficios a los pobladores.

Con todo, pareciera ser evidente que, más allá de la infraestructura y el equipamiento, que conforman el andamiaje material de esta integración urbana, existe un componente subjetivo e intersubjetivo, de carácter simbólico, y que tiene que ver con el sentido de pertenencia y con la existencia de lazos sociales que integran a esa comunidad (barrio popular) con el resto de la ciudad. Esta dimensión simbólica, que históricamente ha quedado relegada desde las políticas públicas, comienza a incorporarse ahora a través de aquellas políticas de mejoramiento integral, que retoman los procesos históricos de formación de los barrios y la participación popular como elementos constitutivos de la política.

El Decreto analizado en este trabajo señala entre sus fundamentos que la integración urbana es un “proceso indispensable para la superación de situaciones de segregación, que propende por la inclusión de las personas y la ampliación de sus niveles de ciudadanía, respetando las idiosincrasias y garantizando una urbanidad plena de derechos”. Asimismo, señala que “a través de la implementación de procesos de integración urbana se aspira a la transformación del espacio urbano, de manera tal que sea propicio para que sus habitantes ejerzan plenamente sus derechos sociales, culturales, económicos y ambientales, consagrados por la Constitución Nacional” (ARGENTINA, 2017, *online*). Por ello:

[...] las políticas tendientes a la regularización dominial deben ser entendidas como parte del proceso de integración urbana que comprende la planificación integral, la implementación de políticas participativas y estrategias para la gestión del suelo, la provisión de infraestructura básica, de servicios, de espacios públicos y de equipamiento comunitario destinados al mejoramiento integral de los barrios populares (ARGENTINA, 2017, *online*).

Desde un enfoque de derechos, la integración urbana podría entenderse entonces como el progresivo cumplimiento de todos los derechos económicos, sociales y culturales de una comunidad determinada. En este sentido, las políticas públicas que busquen promover la integración urbana deberían promover un cumplimiento efectivo de estos derechos en las comunidades a ser impactadas. Como sostiene el Centro de Estudios Legales y Sociales, el acceso a un hábitat digno y la equidad socio-espacial es una cuestión política vinculada a la justicia social y los derechos humanos (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2015).

## **POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN EN ARGENTINA**

Las políticas de regularización en Argentina, a diferencia de otros países de la región, son de aparición reciente, aunque algunos municipios las han implementado desde hace más de 30 años. De hecho, hasta la década de 1990, el nivel de informalidad urbana en nuestro

país era comparativamente bajo, explicado en parte por la existencia de los loteos populares desde la década de 1940. A partir de 1980, el deterioro de los ingresos, el aumento de la desocupación y el crecimiento de la pobreza urbana (CLICHEVSKY, 2012), restringieron las posibilidades formales de acceso al suelo de parte de la sociedad, masificándose el problema habitacional y expandiéndose la informalidad urbana a partir de múltiples formas. Como respuesta, el Estado comenzó a implementar políticas focalizadas sobre los sectores más necesitados, pero priorizando procesos de radicación y regularización formal de asentamientos existentes.

La reforma del Estado y la reestructuración económica aplicada desde la década de 1990, generaron cambios en las políticas sociales, a la vez que impactaron fuertemente en el funcionamiento del mercado de suelo urbano. Desde entonces, el paradigma de políticas habitacionales se traslada de las políticas de vivienda tradicional a los lotes con servicio y posteriormente a la legalización y mejoramiento de barrios como política *mainstream* (VITALE, 2009). Estas han avanzado mucho más sobre tierras públicas que sobre tierras privadas, donde el Estado debe primero expropiar o ser mediador en una negociación con el propietario o usar otro instrumento como veremos más abajo.

La Constitución de la República Argentina (CA), aprobada en 1853 y reformada en 6 oportunidades, no incorporó en su articulado la función social de la propiedad, salvo por la reforma constitucional de 1949 que fue ilegítimamente derogada por la dictadura militar que derrocó al gobierno en 1955. En su artículo 17, la CA establece la inviolabilidad de la propiedad privada. No obstante, el artículo 14 bis establece el derecho a una vivienda digna y el artículo 41, por su parte, establece el derecho a un ambiente sano. Esta conjunción de derechos, que muchas veces colisionan en realidad, debe ser resuelta políticamente por las autoridades competentes (tanto el legislativo como el ejecutivo) o en última instancia por el poder judicial. Pese a no estar incluida en su articulado, la función social de la propiedad fue incorporada como principio a partir del artículo 75 inciso 22 que dio jerarquía constitucional a los tratados internacionales. Y la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 21 establece que toda persona tiene derecho al uso y goce de los bienes, pero que la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Asimismo, en 14 de las 28 constituciones provinciales se reconoce explícitamente este principio.

El Código Civil por su parte regula lo atinente a la propiedad de la tierra y de la vivienda en el libro cuarto sobre derechos reales, pero lo hace enmarcándose en los principios constitucionales de la inviolabilidad de la propiedad. Durante la discusión del nuevo código que entró en vigor en 2016 se decidió de nuevo no incorporar el principio de función social de la propiedad, lo que sigue dejando abierta la puerta a interpretaciones variables en la jurisprudencia. Este último incide negativamente en materia de regularización dominial de barrios informales, ya que en nuestro país históricamente tiende a primar el derecho de propiedad irrestricto por sobre otras consideraciones, como la mencionada función social de la propiedad. De ser incluida, esta última normativa permitiría, por

ejemplo, problematizar por qué un terreno apto para urbanizar está siendo retenido por su dueño con fines especulativos (PAOLINELLI *et al.*, 2014).

Desde la formulación del primer Código Civil durante el siglo XIX existe el instrumento de la usucapión o prescripción veinteañal, como forma de regularizar la ocupación de inmuebles. Es una de las formas de adquisición del dominio prevista en los artículos 1.897 y 2.565 del Código Civil y Comercial vigentes. Se basa en la ocupación pública, pacífica, ininterrumpida y a título de dueño de un inmueble que se hallaba abandonado. La posesión implica la tenencia de una cosa, en este caso un inmueble, con ánimo de dueño. No obstante, los plazos prolongados, la necesidad de atravesar un trámite judicial, con los costos que esto conlleva, la necesidad de dar publicidad y notificar a los titulares registrales, hace que la regularización por este instrumento sea más una excepción que la regla<sup>1</sup>. De la misma forma, el abandono es una causal de extinción del dominio configurada en nuestro Código Civil y Comercial que podría permitir la regularización de inmuebles por parte del Estado por el principio de dominio eminente. La jurisprudencia en general plantea que para configurarse el abandono como causal de extinción del dominio se requiere su calificación por sentencia judicial. En otro trabajo (PAOLINELLI *et al.*, 2017) argumentamos que esta interpretación es muy restrictiva y hace que el principio de abandono sea completamente inoperativo como causal de extinción de dominio, pero también es un principio que podría ser operativo para regularizar barrios populares informales.

De la misma manera, la prescripción administrativa establecida en la Ley n° 21.477 de 1976 y su modificatoria n° 24.320, establecen la posibilidad de prescribir el dominio a favor de Provincias o Municipios en sede administrativa, evitando el engorroso proceso judicial. Esta ley, si bien nació para ser usada en casos de inmuebles afectados a usos públicos, podría ser usada para regularizar barrios populares, utilizando el principio de cesión previsto en el Código Civil y Comercial en su artículo 1901. Este mecanismo implica la cesión de los derechos posesorios de los habitantes del barrio a la Municipalidad, que posteriormente inscribe registralmente el inmueble a su nombre, subdivide y finalmente adjudica los lotes resultantes a sus destinatarios finales.

El instituto de la expropiación es la otra normativa relevante en términos de regularización dominial configurado en nuestra constitución (artículo 17). Si bien este mecanismo también fue originalmente concebido para contar con suelo para la construcción de infraestructura y equipamiento colectivo, las necesidades urbanas han llevado, en reiteradas ocasiones, a su implementación en urbanizaciones informales. Dicha expropiación garantiza la ocupación y elimina el riesgo de desalojo, sin contemplar necesariamente acciones tendientes a la regularización de la urbanización ni a la transferencia del dominio. Incluso suele utilizarse la estrategia denominada “expropiación paraguas”, conducente a frenar situaciones de posibles desalojos, sin que la expropiación se hiciese finalmente efectiva.



En el marco de la reforma del Estado y de la aplicación de las medidas de corte neoliberal durante la década de 1990, se sancionaron algunas normativas que habilitaron nuevos mecanismos de transferencia y regularización de tierras para el hábitat de sectores populares:

— En el marco de la Emergencia Económica sancionada por la Ley n° 23.697 de 1989 y con la finalidad de achicar el déficit y el aparato estatal, el Decreto n° 1.001 de 1990, habilitó la transferencia de las tierras fiscales sobre las que se asentaban las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires. El Decreto n° 2.411 de 1990 extiende este mismo criterio para todas las villas del Gran Buenos Aires.

— La Ley n° 23.967 de 1991 transfiere tierras en propiedad del Estado Nacional que se hallen ocupadas por viviendas permanentes y que sean innecesarias para el cumplimiento de su gestión, a las Provincias y Municipios para su posterior venta o incorporación a planes sociales de vivienda social. El Decreto n° 846 de 1991 creó la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales — Programa Arraigo. El Decreto n° 591 de 1992 aprobó la reglamentación de la Ley n° 23.967, y mediante el artículo 8 de su Anexo I se estableció a la Comisión como el organismo executor designado para la aplicación de la misma. En 2008, el Decreto n° 341 creó la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica” en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que absorbió la Comisión Nacional de Tierras Fiscales — Programa Arraigo.

— La Ley n° 24.374 de 1994, conocida como “Ley Pierrí”, habilita la transferencia de tierras privadas a sus ocupantes reales. El objetivo fue acortar los plazos administrativos del instituto jurídico de la posesión veinteañal o “usucapión” del Código Civil. Esta ley tenía como fecha original de corte tres años antes del 1° de enero de 1996, pero fue prorrogada al 1° de enero de 2009 por la Ley n° 26.493 de 2009.

— El Decreto n° 1.382 de 2012, y su reglamentario n° 2.067 de 2015, creó la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la que dentro de sus objetivos, tiene a su cargo la ejecución de las políticas, normas y procedimientos que rigen la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado Nacional, posibilitando la puesta a disposición de los mismos de manera ágil y dinámica para la formulación de los diversos planes, programas y proyectos, para lo cual se le asignaron expresas facultades.

A estas herramientas debemos sumar los instrumentos y normativas de carácter provincial que pueden haber sido sancionados, como la Ley n° 4.071 de 2006 de escrituras económicas de la Provincia de Río Negro.

Una primera evaluación de este menú de opciones legales con los que cuenta el Estado para hacer efectivo el derecho de los habitantes de los barrios informales



es que la puesta en práctica de los instrumentos y la priorización de ciertas vías legales por sobre otras, han estado fuertemente marcadas por el contexto político. En segunda instancia, es notoria la ausencia de una política de regularización unívoca a nivel nacional, siendo que los pocos intentos de articular una política integral y universal fracasaron y se recayó una y otra vez en la sanción de normativa específica para casos de barrios puntuales, segmentando las soluciones y vulnerando el principio de igualdad ante la ley de los habitantes de las diferentes urbanizaciones informales. Sostenemos que esta situación expresa, en parte, un cierto consenso del sistema político acerca de no cuestionar las relaciones de propiedad y el acceso a la tierra y a la vivienda, poniendo a la propiedad privada por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias de menores ingresos y no reconociendo que existe una pugna entre dos derechos legítimos, que debe ser procesada por las instituciones de forma adecuada. Por eso, es importante la iniciativa del decreto analizado en este trabajo que vuelve a intentar generar una política unificada desde el nivel nacional para todo el país.

### **EL REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES: DECRETO N° 358/2017: SU IMPLEMENTACIÓN DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS**

La asunción del nuevo gobierno nacional de la Alianza Cambiemos en el año 2015, generó el escenario político para que un conjunto de organizaciones sociales y no gubernamentales plantee a las nuevas autoridades la necesidad de avanzar en la formulación e implementación de una política de integración urbana para los barrios populares informales. La mesa de negociaciones estuvo integrada, entre otros, por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie (BdP), Un Techo para mi País (Techo) y el Vicejefe de Gabinete de Ministros, Mario Quintana.

Fruto de estas negociaciones, durante el año 2016 se consensuó la propuesta de realizar un primer relevamiento de barrios populares. Se creó con esa finalidad la Unidad Ejecutora de Proyectos Socio Comunitarios dependiente de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. La metodología para llevarlo a cabo fue aportada por la Organización No Gubernamental TECHO, que venía realizando un relevamiento similar en nuestro país desde el año 2012. La definición de Barrio Popular consiste en aquel agrupamiento de al menos 8 viviendas contiguas o consecutivas, donde al menos la mitad de las familias habitantes no poseen título de propiedad y carecen de al menos dos de los tres servicios considerados básicos (agua de red, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y desagüe cloacal).

A la par de los primeros datos preliminares del relevamiento, en mayo de 2017 el Poder Ejecutivo sanciona el Decreto nacional n° 358/2017 sobre la “Creación del Regis-

tro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado”.

El objetivo del Decreto es avanzar hacia la integración urbana de los barrios populares, entendiéndola como condición necesaria para superar la segregación e incluir a las personas, garantizando sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales consagrados en la Constitución Nacional.

El Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (Renabap), incorporado dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), tiene como objetivo registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares y las construcciones existentes en dichos barrios al 31 de diciembre de 2016 y obtener datos de las personas que las habitan a efectos de desarrollar políticas públicas habitacionales inclusivas. Podrá actualizarse el listado de familias y personas, pero no agregar barrios construidos con posterioridad a esa fecha.

Sobre la base del Registro se realizarán las políticas de regularización dominial enmarcadas en la Ley n° 23.967, a partir de lo cual la AABE estará facultada para suscribir convenios con Provincias, Municipios y privados a los fines de posibilitar la transferencia de los inmuebles a las familias ocupantes.

Asimismo, queda facultada para entregar — en conjunto con la ANSES —, Certificados de Vivienda Familiar a los fines de acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar la conexión de servicios tales como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; solicitar la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y/o Laboral (CUIL), realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas.

Por otra parte, el Decreto también crea la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros encargada de: promover estrategias de gestión de suelo, infraestructura básica, servicios, espacio público y equipamiento comunitario; coordinar políticas, normas y procedimientos relacionados con la creación de lotes con servicios y nuevas urbanizaciones; procurar la provisión de servicios públicos e infraestructura barrial para los habitantes de los inmuebles enumerados en el Renabap; coordinar las políticas participativas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles enumerados en el Renabap y coordinar la colaboración con asociaciones profesionales, organizaciones sociales, organismos internacionales de cooperación y universidades y entidades públicas o privadas afines, tendientes a la realización de proyectos globales de capacitación, reordenamiento urbano y vivienda.

El resultado de las primeras tres etapas del relevamiento arrojó más de 4 mil barrios populares, 460 mil familias y 1,5 millón de personas encuestadas<sup>2</sup>. El Decreto Penal n° 358/17 debe necesariamente ser aplicado desde un enfoque de derechos humanos, entendiéndose que estos constituyen en sí un programa que puede guiar u orientar las políticas

públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, y en particular, aspiran a lograr una mayor institucionalidad de los sistemas de políticas sociales (PAUTASSI, 2009).

La aplicación efectiva del Decreto n° 358/17 implica registrar los barrios populares. En términos del Decreto, “esta precariedad en la tenencia del suelo incide negativamente en la calidad de vida de las personas, limitando el acceso a la infraestructura y a los servicios públicos, lo que contribuye a la generación de situaciones de pobreza, marginación y fragmentación social”. En el caso particular, lograr la creación de un Renabap refiere específicamente a la búsqueda de una implementación de política pública tendiente a garantizar el derecho humano de acceso a una vivienda digna para este sector.

Como se dijo anteriormente, este derecho encuentra su reconocimiento como tal en el artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional. Según expresa Bidart Campos (1989, p.437): “[...] este último enunciado (el derecho de los individuos a una vivienda digna) va más allá en su carácter programático, porque obliga al estado a procurar mediante políticas diversas que todos los hombres puedan obtener un ámbito donde vivir decorosamente, sean o no propietarios de él” Por su parte, Sagués (1997, p.568) en el mismo sentido apunta que “el dispositivo legal constitucional no obliga al Estado a proporcionar por sí mismo viviendas a los más necesitados, sino a programar planes que faciliten a estos la casa habitación”.

El derecho a una vivienda digna se encuentra también reconocido en tratados de derechos humanos con raigambre constitucional por imperio del artículo 75 inciso 22 de nuestra carta magna, siendo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>3</sup> el que a través de su comité analizó con mayor profundidad su alcance, cuyo primer párrafo del artículo 11 señala: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia [...]. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1966, *online*).

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) han sido plasmados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) y se caracterizan particularmente por obligar al Estado a “hacer”, es decir, a brindar prestaciones positivas: proveer servicios de salud, asegurar la educación, sostener el patrimonio cultural y artístico de la comunidad, garantizar el acceso a una vivienda digna, entre otros. En todos estos casos, el Estado necesariamente debe erogar recursos para llevar a cabo las prestaciones positivas que se le exigen. Asimismo, existen otras obligaciones de cumplimiento para el Estado Argentino que suponen los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que reflejan ciertos niveles de obligaciones estatales, tales son: obligaciones de respetar, obligaciones de proteger, obligaciones de garantizar y obligaciones de promover el derecho en cuestión. Todas estas obligaciones nos reflejan una de las principales características de los derechos humanos.

Ahora bien, no obstante la existencia jurídica de este reconocimiento legal a los derechos económicos, sociales y culturales, y su privilegiada jerarquía normativa en la Constitución o Tratados internacionales, los instrumentos que establecen estos derechos sociales suelen ser considerados documentos de carácter político antes que catálogos de obligaciones jurídicas para el Estado (ABRAMOVICH & COURTIS, 1997), a diferencia de la gran mayoría de los derechos civiles y políticos. Esta deslegitimación se refuerza a partir de una falsa dicotomía entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales, que busca negar el valor jurídico de estos últimos, caracterizándolos como meras declaraciones de buenas intenciones. Desde nuestra perspectiva y apoyados en el marco legal referido, entendemos a los derechos económicos, sociales y culturales y, por lo tanto, a los derechos humanos, como normas jurídicas válidas y obligatorias, cuyo goce debe ser garantizado por el Estado y cuyo incumplimiento se encuentra regulado a través de mecanismos de protección judicial y legislativos concretos.

Pensar la implementación del Decreto n° 358/17 en términos del efectivo goce de derechos humanos — en particular a una vivienda digna — implica, en términos de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado Nacional, el deber de este de llevar a cabo todos y cada uno de los objetivos allí planteados tendientes a garantizar de manera progresiva ese derecho. Es justamente el Pidesc, desde donde se puede perfilar con mayor claridad el contenido del derecho a una vivienda digna y las obligaciones que en esta materia han suscripto el Estado Argentino en función del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. La implementación del Decreto por parte de la autoridad de aplicación — AABE —, debe realizarse en base a las directrices de este instrumento internacional que veremos a continuación.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales — instancia encargada de interpretar las disposiciones del Pacto —, ha adoptado las Observaciones Generales n° 4 y 7, sobre el derecho a una vivienda adecuada y la práctica de los desalojos forzados, respectivamente<sup>4</sup>. Es de destacar que las Observaciones Generales dictadas por el Comité equivalen a su jurisprudencia en relación con el contenido del Pacto, del cual es el único órgano de aplicación.

Entre los principales estándares que se traducen en obligaciones de los Estados partes signatarios del Pacto mencionamos: (a) adopción de medidas inmediatas; (b) obligación de garantizar estándares mínimos de derechos esenciales; (c) obligación de progresividad y no regresividad. A su vez, de cada derecho se desprenden una serie de obligaciones: utilizar al máximo los recursos disponibles, el principio de progresividad y no regresividad; el principio de no discriminación; la producción de información, el acceso a la justicia, y la participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas. Esta última línea de intervención en cuanto diseño de políticas públicas se traduce en la sanción e implementación del Decreto n° 358/17, siempre que ello arroje resultados

positivos en términos de satisfacción del derecho a la vivienda a través de la puesta en funcionamiento de las facultades asignadas a la AABE.

En dicho marco, la puesta en marcha del Decreto n° 358/17 supone la implementación de una política pública en términos de obligación de hacer por parte del Estado. Como medida tendiente a garantizar el efectivo goce del derecho humano a una vivienda digna, la primera función principal del Renabap es la de registrar los bienes inmuebles ya sean de propiedad fiscal o de particulares donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas, al 31 de diciembre de 2016.

Desde un enfoque de derechos humanos, la función de registrar los inmuebles implica el comienzo de un largo recorrido para brindar seguridad jurídica en la tenencia y uso de la tierra a las familias que residen en los barrios populares, a través de la regularización dominial de sus viviendas, sabiendo que ello implicaría una posible planificación de desarrollo integral a mediano y largo plazo, y un proceso efectivo de integración urbana. La regularización dominial engloba, por lo demás, otros derechos humanos indisolubles de la dignidad humana, actualmente reconocidos por la Constitución Nacional y Tratados de Derechos Humanos con raigambre constitucional: El derecho a la vida, a una vivienda digna, a la no discriminación, libertad de opinión y expresión, a constituir familia, inviolabilidad de domicilio, entre otros.

Al respecto, en el año 1991 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido en su Observación General n° 4, punto 8, página 23, qué debe entenderse por vivienda adecuada en los términos del Pacto, introduciendo como requisito indisoluble de la misma la Seguridad jurídica en la tenencia de la Tierra.

La tenencia adopta una variedad de formas como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra y propiedad. Sea cual fuere en tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y a los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009, *online*).

Conforme surge del Decreto n° 358/17 será la AABE la encargada de elaborar instrumentos jurídicos que permitan identificar a los tenedores de viviendas, con el objeto de aplicar las políticas, normas y procedimientos que oportunamente se definan, a los efectos de implementar la regularización dominial<sup>5</sup>, sea que se trate de tierras fiscales o

privadas. Es en conjunto con las organizaciones de base impulsoras de la presente medida que la AABE deberá avanzar no sólo en el registro de los bienes inmuebles donde se encuentren asentados los barrios populares, sino también en hacer factible el pleno ejercicio del derecho a la vivienda digna y adecuada por parte de las personas identificadas garantizando la seguridad jurídica en su tenencia. Para ello se necesita una articulación de los diferentes niveles estatales y una reglamentación flexible que permita efectivizar el proceso de regularización dominial, lo cual no puede quedar sujeto a la voluntad política de los gobiernos, sino que debe materializarse como un derecho exigible por parte de los ciudadanos. De igual modo, es menester avanzar en la sanción de políticas públicas que permitan concretar el derecho a la vivienda digna, siendo que la construcción del registro constituye el primer paso de un largo recorrido.

La contracara de este derecho lo describe la Observación General del Comité n° 7 que se refiere a los “desalojos forzosos”. En términos de la Observación, el término “desalojos forzosos” se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos.

La obligación del Estado frente al Pacto en relación con los desalojos forzosos se basa en que este debe utilizar “todos los medios apropiados” para promover el derecho a una vivienda adecuada. Ahora bien, dada la naturaleza de la práctica de los desalojos forzosos, el logro progresivo de tal derecho basándose en los recursos disponibles rara vez será pertinente. El propio Estado deberá abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzosos.

La aplicación efectiva del Decreto desde un enfoque de derechos humanos implica que el Estado deberá abstenerse de efectuar desalojos forzosos sobre aquellos inmuebles de dominio estatal, en cualquiera de sus jurisdicciones, que hayan sido relevados y se encuentren inscritos en el Renabap. Asimismo, y para el caso de inmuebles de dominio privado, deberían arbitrar los mecanismos adecuados utilizando el máximo de los recursos de que disponga para evitar cualquier desalojo forzoso en los inmuebles inscritos en el Renabap.

Párrafo aparte merece el segundo objetivo principal del Renabap: registrar las construcciones existentes en los barrios populares y los datos de las personas que habitan en ella, al 31 de diciembre 2016. Este objetivo es complementario del anterior, por cuanto avanza en la entrega por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) a los Responsables de Vivienda incluidos en el Renabap de un certificado de vivienda familiar a los responsables de las viviendas registradas. Este certificado es considerado por el Decreto como documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar la conexión de servicios tales como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; solicitar la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y/o la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL), realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas.

Entonces, el certificado de vivienda familiar que otorga el Anses a las personas responsables de los inmuebles registrados en el Renabap constituye un instrumento público que brinda plena fe en cuanto a los datos allí consignados, otorgado para el cumplimiento de un fin determinado: la regularización dominial de la vivienda y el acceso a los servicios públicos. Es el Estado, en tanto garante de satisfacer el derecho a una vivienda adecuada que, en base a su obligación de hacer, concede y faculta a los responsables de las viviendas registradas a iniciar el trámite respectivo ante los concesionarios de los servicios públicos. En este sentido, la Observación General n° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice lo suyo en relación a la Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: “Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deben tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1991, *online*).

El derecho a acceder a los servicios básicos — luz, agua, gas —, no depende de ser propietario o inquilino, o tener título “legal”. Tales servicios forman parte del contenido del derecho a la vivienda y son merecidos por toda persona.

Para avanzar en la provisión de servicios públicos e infraestructura barrial para los habitantes de los inmuebles enumerados por Renabap, el Decreto creó la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares cuyas funciones fueron previamente detalladas. Se debería replantear la conformación de este espacio institucional que no incluye la participación plena de las organizaciones de base o vecinales, siguiendo las recomendaciones del Pidesc en cuanto a la importancia de la participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas. Esta facultad delegada hacia los responsables de la vivienda no puede bajo ningún concepto desligar al Estado en su obligación de proveer servicios y equipamiento, sabiendo que el acceso a ellos no depende de la voluntad de los ciudadanos, sino que depende de la capacidad e intereses de las empresas prestatarias, del compromiso de los entes reguladores y fundamentalmente de la realización de obras estructurales para que las redes de servicios lleguen hasta los barrios populares.

La letra del decreto analizado hace hincapié en la multidimensionalidad de la integración urbana y reconoce que avanzar en esta dirección es un paso indispensable para garantizar el ejercicio pleno de derechos sociales, económicos, culturales, ambientales, etc. El Decreto, en tanto instrumento normativo que deberá dar lugar a políticas públicas complementarias, pone el énfasis sobre tres líneas de acción prioritarias: la regularización dominial, el acceso a los servicios básicos y la acreditación de domicilio. El Registro de Barrios Populares y el Certificado de Vivienda Familiar son los instrumentos creados para ello.

La necesidad de formular políticas urbanas integrales, que entiendan la integración urbana a partir de la multidimensionalidad jurídica, urbana, socio-espacial y económica, tal como la define el propio Decreto, hace palpable la necesidad de profundizar en la



sanción de políticas públicas concretas que además incorporen cuestiones nodales como la intervención en las condiciones de acceso al suelo y la vivienda, la especulación derivada de los procesos de urbanización, el papel de los estados subnacionales y municipales y la implementación en el territorio de una política de semejante masividad.

Esto no implica desestimar el alcance del Decreto n° 358/17, sino, por el contrario, reconocer el potencial que tiene una política de integración urbana impulsada desde la esfera Nacional del Estado y el avance que ha significado cristalizar la situación crítica del hábitat popular. El diseño y ejecución de políticas públicas y herramientas que permitan la implementación del decreto en cada uno de los barrios relevados, logrando la regularización dominial, avanzando en el efectivo acceso a los servicios y promoviendo una genuina integración a la ciudad determinarán el efectivo compromiso del Estado para revertir la segregación y la informalidad de gran parte de la población. Que el Decreto se fundamente en el paradigma de los Derechos Humanos obliga al Estado a asumir estas obligaciones y afirma a los habitantes de los barrios populares como sujetos activos para exigir y garantizar sus derechos.

## CONCLUSIONES

Como vimos a lo largo del trabajo, las políticas de regularización se inscriben en tendencias mundiales y regionales sobre cómo encarar las problemáticas del hábitat. En nuestro caso, las políticas de regularización se inscriben en el marco de las políticas de reforma del Estado y emergencia económica que se aplicaron desde fines de la década de 1980, después de la transición democrática.

A veces puede resultar paradójico que gobiernos de orientación neoliberal en lo económico impulsen políticas de regularización que reconocen derechos y garantizan la tenencia de los habitantes de barrios populares informales. Pero está claro que la regularización dominial permite la incorporación potencial de miles de propiedades en el mercado formal de tierras y viviendas. En este sentido, es una política pro mercado, perfectamente compatible con los lineamientos de los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Parece poco viable en el día de hoy plantear una política de erradicación forzosa de estos asentamientos como sucedía con los gobiernos autoritarios. Es por eso que los gobiernos de orientación neoliberal apuestan a su regularización dominial para que dejen de ser “erradicados” por los mecanismos de mercado sin tener que utilizar la fuerza pública.

Los Estados se hallan obligados por el *Pidesc* y esa “obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de recursos disponibles” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1991)<sup>6</sup>. En definitiva, serán las organizaciones sociales de base las encargadas de velar por el fiel cumplimiento del objetivo primordial del Decreto que es la integración urbana y no permitir la mera mercantilización del espacio habitado.

El enfoque de derechos que estructura nuestra mirada considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solamente como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento.

Por ello, el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en ese sentido puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales. Es indudable también que el reconocimiento de derechos limita de alguna manera el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado.

Los sujetos a quienes está dirigido el alcance del Decreto n° 358/17 son sujetos de derechos y su aplicación efectiva aparece como un desafío cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de vida de miles de personas que aún no encuentran el efectivo goce del derecho a una vivienda digna y avanzar hacia la plena integración urbana de sus barrios. En este largo y complejo camino que se delinea es necesario que las políticas públicas sean elaboradas desde un paradigma que aborde la cuestión del hábitat de manera integral y que articulen la integración urbana a la socioeconómica. Las herramientas actuales están enfocadas hacia el reconocimiento y regularización de la situación dominial de los barrios populares, pero dejan abierto un escenario sumamente incierto con relación al efectivo avance de la integración urbana, siendo que la regularización dominial no derivará por sí sola en regularización urbana o socio-espacial.

## NOTAS

1. Atento a esta situación, en Brasil, la Ley n° 10.257 conocida como Estatuto de la Ciudad, en su artículo 9° establece la usucapión especial urbana, para aquellos inmuebles de hasta 250m<sup>2</sup>, en un plazo de solo cinco años, para aquellos ciudadanos que no cuenten con otra propiedad a su nombre.
2. Datos extraídos del Proyecto de Ley n° 1919-D/2018 de la Cámara de Diputados de la Nación.
3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966; entrada en vigor el 3 de enero de 1976; El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano encargado de velar por el cumplimiento del Pacto por los Estados.
4. *Cf.* Organización de las Naciones Unidas, "El derecho humano a una vivienda adecuada", Folleto informativo n°21.
5. Ver Inciso (d) artículo 47 Decreto n°358/17.
6. *Cf.* Observación General n.4. Comité Pidesc.

## REFERENCIAS

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*: estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales: en la aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales. Buenos Aires: CELS, 1997.

ARGENTINA. Decreto Penal n° 357 de 2017. Apruébase Modelo de Contrato de Préstamo. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Ciudad de Buenos Aires, 22 de mayo de 2017. n. 33.630, p.1-5. Disponible en: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275049/norma.htm>>. Acceso en: 5 nov. 2018.

ARRIAGADA, C. *Pobreza en América Latina*: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, 2000. (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n.27).

BIDART CAMPOS, G. *Tratado elemental de derecho constitucional Argentino*: El Derecho Constitucional de la libertad. Buenos Aires: Ediar, 1989. Tomo 1. p.437.

CASTILLO DE HERRERA, M.; PRADILLA COBOS, E. La informalidad como concepto ideológico y las formas de subsistencia de la sobrepoblación relativa en América Latina. In: SEMINARIO INTERNACIONAL LA FASE ACTUAL DEL CAPITALISMO Y LA URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: LO GENERAL Y LO PARTICULAR, 2., 2015, Medellín. *Anais eletrônicos...* Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2015. p.1-27. Disponible en: <<http://www.relateur.org/Uploads/Mercedes%20Castillo%20de%20Herrera,%20Emilio%20Pradilla%20Cobos.pdf>>. Acceso en: 5 nov. 2018.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES. *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno*. Buenos Aires: CELS, 2015. Disponible en: <<https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/Derecho-a-la-tierra-y-a-la-vivienda.pdf>>. Acceso en: 30 oct. 2016.

CLICHEVSKY, N. Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, v.14, n.1, p.63-88, 2009.

CLICHEVSKY, N. Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano: apuntes para la reflexión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n.8 p.59-72, 2012.

DE SOTO, H. *et al.* *El otro sendero*. Lima: Editorial El Barranco, 1986.

DI VIRGILIO, M.M. *et al.* *Veinte años no es nada*: procesos de regularización en villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: En ciudad y territorio. Madrid: Secretaría de Vivienda y Actuaciones Urbanas, 2011.

GRABOIS, J. Capitalismo de exclusión, periferias sociales y movimientos populares. *Scripta Varia*, n.123, p.1-32, 2013. Disponible en: <<http://www.casinapioiva/content/dam/accademia/pdf/sv123/sv123-grabois.pdf>>. Acceso en: 5 nov. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Ginebra: ONU, 1966.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general n° 4*: El derecho a una vivienda adecuada. Buenos Aires: Comité DESC, 1991. Disponible en: <<https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>>. Acceso en: 5 nov. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*. Nueva York: ONU, 2009. (Instrumentos internacionales de derechos humanos, Revista 9, v.1). Disponible en: <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI/GEN/1/Rev.9%20%28Vol.%201%29&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI/GEN/1/Rev.9%20%28Vol.%201%29&Lang=en)>. Acceso en: 14 jul. 2016.

OSZLAK, O. *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Cedes, 1991.

PAOLINELLI, J. et al. *Impuesto a los bienes urbanos ociosos: una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación*. Viedma: Editorial UNRN, 2014.

PAOLINELLI, J. et al. *Lotes sin dueño: derecho de propiedad y abandono como problema urbano*. Viedma: Editorial UNRN, 2017.

PAUTASSI, L. Límites en la agenda de reformas sociales: el Enfoque de derechos en la política pública. In: COURTIS, C. *Desde otra mirada: textos de teoría crítica del Derecho*. Buenos Aires: Editorial EUDEBA, 2009.

RAMÍREZ, R. Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana". *Revista INVI*, v.17, n.45, 2009.

SAGUÉS, N. Elementos de derecho constitucional. Buenos Aires: Astrea, 1997. Tomo 2. p.568.

VITALE, P. *Villas, política y ley: Apuntes a partir del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y sus antecedentes*. 2009. 132f. Trabajo de Integración Final (Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales) — Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009.

**TOMÁS GUEVARA** | ORCID iD: 0000-0002-0535-4188 | Universidad Nacional de Río Negro | Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas | Mitre 265, Piso 4, Departamento A, 8400, San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina | Correspondencia a nombre de/Correspondence to: T. GUEVARA | E-mail: <tguevara@unrn.edu.ar>.

**PABLO MARIGO** | ORCID iD: 0000-0003-2457-2743 | Universidad Nacional de Río Negro | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas | Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio Economía y Sociedad | Río Negro, Argentina.

**JULIETA WALLACE** | ORCID iD: 0000-0003-1192-6610 | Asamblea Permanente por Derechos Humanos Regional Bariloche | Río Negro, Argentina.

## COLABORADORES

T. GUEVARA colaboró en la concepción, la recolección y el análisis de datos, P. MARIGO colaboró en el análisis de los datos, la redacción y revisión del artículo. J. WALLACE colaboró en la elaboración de la sección sobre el Registro Nacional de Barrios Populares.

## Como citar este artículo/How to cite this article

GUEVARA, T. et al. Integración urbana y políticas públicas: El caso del registro nacional de barrios populares de Argentina: decreto n° 358/2017. *Oculum Ensaios*, v.15, n.3, p.455-473, 2018. <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4183>

Recibido el  
27/2/2018,  
re-presentado  
el 24/7/2018 y  
aceptado para  
su publicación el  
28/9/2018.