

INTEGRACIÓN SOCIOURBANA EN EL CONURBANO BONAERENSE: ENTRE LAS NECESIDADES REALES Y LAS RESPUESTAS DEL ESTADO

Por Walter Bustos¹

En los 40 partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) existen 1.271 barrios informales. Allí residen casi el 10% de los hogares que, en su gran mayoría viven en barrios con serios déficits de accesibilidad a infraestructura básica, equipamiento comunitario, transporte y condiciones ambientales adecuadas.

Los instrumentos legales a nivel nacional y provincial acompañan las luchas de estos sectores, pero parecen insuficientes para revertir este déficit. Se requiere también de una fuerte intervención del Estado que provea de infraestructura básica, equipamiento, transporte y mejoras en las condiciones ambientales.



En los 40 partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) existen 1.271 barrios informales a 2015, según el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP). Allí residen 385.394 hogares que representan el 9,6% del total. Gran parte de los hogares vive en barrios

¹ Licenciado en Urbanismo. Responsable de contenidos Observatorio del Conurbano Bonaerense.

con graves déficits de accesibilidad a infraestructura básica, equipamiento comunitario, transporte, y de condiciones ambientales adecuadas. Los mayores déficits se observan en la provisión de servicios de infraestructura. Entre el 80 y 85% de los hogares se localiza en barrios sin red cloacal y de gas natural. Mientras que entre un 34 y 36% de los hogares viven en barrios sin agua de red, pavimentos, ni medidores individuales de energía eléctrica. En cuanto al equipamiento comunitario, entre un 7 y un 13% de los hogares reside en barrios distantes a más de 1 km de establecimientos educativos y de salud. En lo relativo al transporte el 66% de los hogares se ubica en barrios distantes a más de 1 kilómetro de una estación ferroviaria. Por último, los datos de situación ambiental muestran que el 32,4% de los hogares vive en barrios con alguna problemática ambiental.

Este cuadro de situación, de características estructurales, presenta grandes desafíos para la gestión de políticas de hábitat, dada la magnitud y complejidad de las problemáticas. Desde los primeros asentamientos surgidos a inicios de los 80' hasta hoy, las políticas han tenido distintos enfoques y se han focalizado en mayormente en intentar revertir la informalidad dominial, sin avanzar sustantivamente sobre la precariedad y segregación urbana y la falta de condiciones de urbanidad que hacen al derecho a la ciudad. En los últimos años, y sobre todo a partir de la sanción de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, el concepto de integración sociourbana viene cobrando relevancia en la gestión de políticas públicas de hábitat. Dicho concepto refiere al abordaje integral de los barrios informales, tanto desde la regularización dominial, como la urbanización, así como también a la integración social con el resto de la ciudad.

Para dimensionar los alcances y la potencialidad del abordaje territorial desde una perspectiva de derechos en torno a la integración sociourbana, primero daremos cuenta de las características y de los principales déficits de los barrios informales localizados en 39 partidos de la

Región Metropolitana de Buenos Aires², en materia de acceso a las infraestructuras, al equipamiento comunitario, a los medios de transporte y de la situación ambiental de esos territorios. En segunda instancia, nos referiremos a las principales respuestas que se han dado a los problemas de estos barrios desde la legislación en los últimos años. Por último, haremos consideraciones finales acerca de la necesidad de la integración sociourbana en el Conurbano Bonaerense.

El déficit urbano en las villas y asentamientos de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Hasta la creación del RPPVAP en el año 2015, en la Provincia de Buenos Aires no existía información fehaciente y sistematizada sobre las condiciones sociourbanas de las villas y asentamientos precarios (VAP). Dicho registro se concibe como la herramienta única y centralizada de relevamiento de datos para la implementación del "régimen de integración socio-urbana". Su construcción consistió en una primera etapa de la definición del folio de villas y asentamientos precarios. El folio es el documento, con un código identificador, que contiene la información general del barrio, la nomenclatura catastral, el dominio de cada una de las parcelas que lo componen, las condiciones sociourbanas y los antecedentes en materia de regularización e intervención habitacional. El proceso metodológico implicó diferentes etapas que pueden sintetizarse en un mapeo preliminar, la validación y completamiento de información, y finalmente el proceso administrativo de inscripción.

La elaboración del mapeo preliminar consistió en una primera delimitación del conjunto de polígonos de los barrios, utilizándose como fuente principal la base de datos de villas y asentamientos de los 24 partidos del Gran Buenos Aires, desarrollada por la Universidad Nacional de General Sarmiento, complementándose con otras fuentes de diversos organismos

² Nos referimos a 39 partidos debido a que el partido de Gral. Las Heras no posee barrios informales

e instituciones. En la instancia de validación y completamiento de datos participaron de forma conjunta la Sub Secretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, los municipios y las organizaciones sociales, que en diferente grado, suministraron información para la identificación y caracterización de los barrios. Asimismo, y cuando la coyuntura lo exigió, el equipo responsable del Registro, realizó diversos relevamientos de campo.

El análisis de la base de datos³ arroja que en los 39 partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires existen 1.271 VAP. Se entiende por Villas a las urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a las familias provisoriamente, se caracterizan por sus tramas irregulares (no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos), viviendas construidas con materiales precarios, alta densidad poblacional, escaso o nulo espacio verde e infraestructura autoprovista.

La tipología Asentamiento refiere a los barrios informales (en términos dominiales) con trazados urbanos que tienden a ser regulares y planificados, y que generalmente (aunque no de modo excluyente) cumplen algunas de las siguientes características: son decididos y organizados colectivamente, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún grado de firmeza y su ubicación puede encontrarse en tierras degradadas.

No obstante estas definiciones, la complejidad de la realidad urbana-habitacional, exigió considerar una tercera categoría que se denominó Otro, con el objetivo de incluir una serie de barrios con situaciones particulares que conforman parte de la misma problemática. En esta tipología los casos más típicos incluidos son: mixtura entre villa/asentamiento, villa

³ *Asistencia Técnica para la creación del Registro Público de Villas y Asentamientos Precarios de la Provincia de Buenos Aires, en el marco del Acuerdo Específico N°2 del Convenio entre la Subsecretaría Social de Tierra Urbanismo y Viviendas y la Universidad Nacional de General Sarmiento.*

o asentamiento urbanizado (en forma parcial o completa); asentamiento histórico consolidado o semiconsolidado (sin regularización dominial); loteo "clandestino" o loteo "pirata" (venta de lotes sin aprobación de los organismos del Estado); conjunto habitacional "tomado"; y situaciones de informalidad dispersa. De este modo, cuando nos referimos a VAP también incluimos a esta categoría. En conjunto, las VAP abarcan una superficie de 12.872 hectáreas donde habitan aproximadamente 385.394 hogares. Ello representa un 9,6% de los hogares de los partidos de la RMBA. El 11,8% de los hogares que residen en VAP se localiza en el primer cordón metropolitano⁴, el 10,2% lo hace en el segundo cordón y el 9,3% en el tercer cordón.

Por otra parte, la densidad poblacional (hogares por hectárea) muestra una particular distribución por cordón, según se desprende del informe de gestión 2015 de la Ley 14.4495. Mientras que en el primer cordón se observan barrios de casi 54 hogares por hectárea, en el segundo cordón se disminuye a 24,6. Por su parte, en el tercer cordón se registran barrios con bajas densidades (15,4 hogares por hectárea). Eso significa que los barrios más densos se encuentran más próximos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los datos del Registro también permiten identificar el período de origen de las VAP. En los partidos de la RMBA, 844 VAP se originaron antes del año 2000, 283 lo hicieron entre el año 2000 y el año 2009, mientras que 144 se originaron entre el año 2010 y el año 2015. El análisis por localización muestra que, en el segundo cordón metropolitano el 36,4% de los barrios se originaron luego del año 2000, mientras que en el tercer cordón dicha proporción asciende al 44,8%. Esto da cuenta del mayor dinamismo del tercer cordón en la generación de VAP respecto de períodos anteriores.

⁴ La RMBA se divide para su estudio en cordones o coronas según su cercanía con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se trata de anillos concéntricos que poseen cada uno características homogéneas que tienen que ver con el nivel de consolidación urbana y condiciones socioeconómicas, entre otras características.

⁵ http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/INFORME_14449_2015.pdf

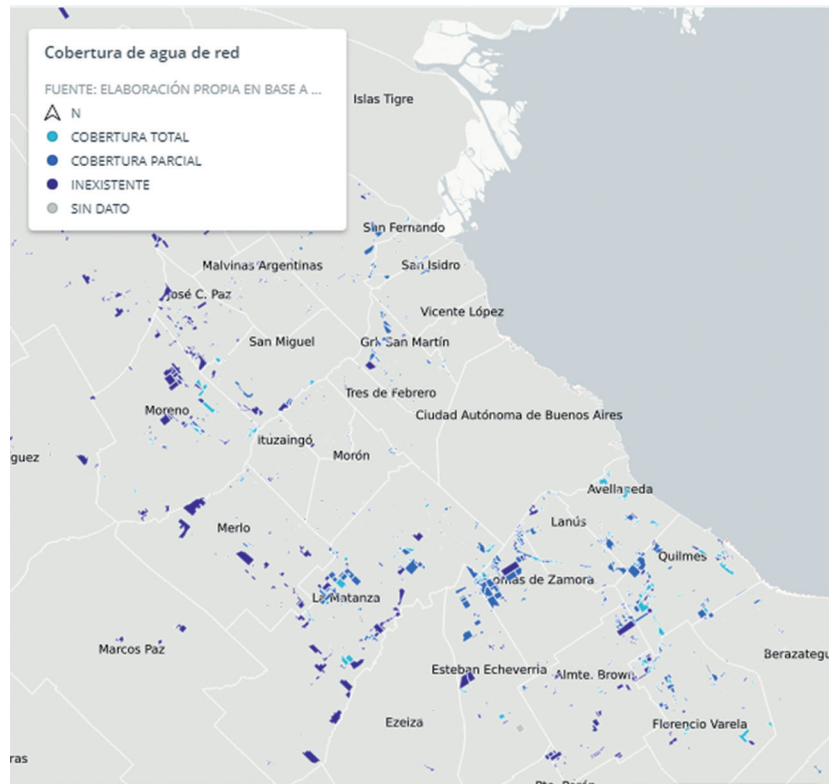
A continuación se dará cuenta de los principales déficits de las VAP en materia de acceso a las infraestructuras básicas, al equipamiento comunitario, al transporte público y de la condición ambiental. Es importante destacar que el análisis de las distintas variables se hizo teniendo en cuenta la cantidad de hogares que reside en las VAP. Si bien la información del RPPVAP tiene como unidad de análisis a los barrios y no a los hogares, para dimensionar el impacto de las distintas problemáticas sobre la población, se decidió contabilizar la cantidad de familias que viven en esos barrios.

Acceso a las infraestructuras básicas

El acceso a las infraestructuras básicas es uno de los principales componentes que hacen a la mejora en la calidad de vida urbana. La cobertura de red de agua, cloaca y gas, como así también la provisión de energía eléctrica y pavimento, es deficiente en la mayoría de las VAP.

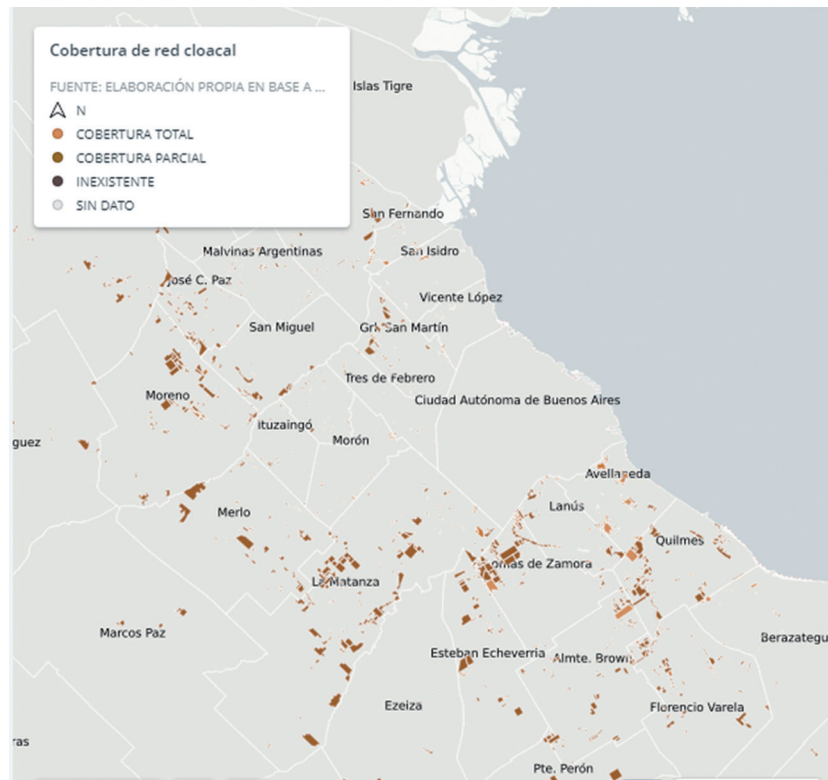
De los hogares en VAP de los partidos de la RMBA, poco más de un tercio vive en [barrios sin cobertura de agua de red](#). La distribución espacial de los barrios muestra que la mayor parte de VAP sin cobertura de agua de red se localizan en el segundo y tercer cordón, mientras que los que tienen cobertura total lo hacen, en su mayoría, en el primer cordón.

Mapa 1. VAP según nivel de cobertura de agua de red.
39 partidos de la RMBA. Año 2015



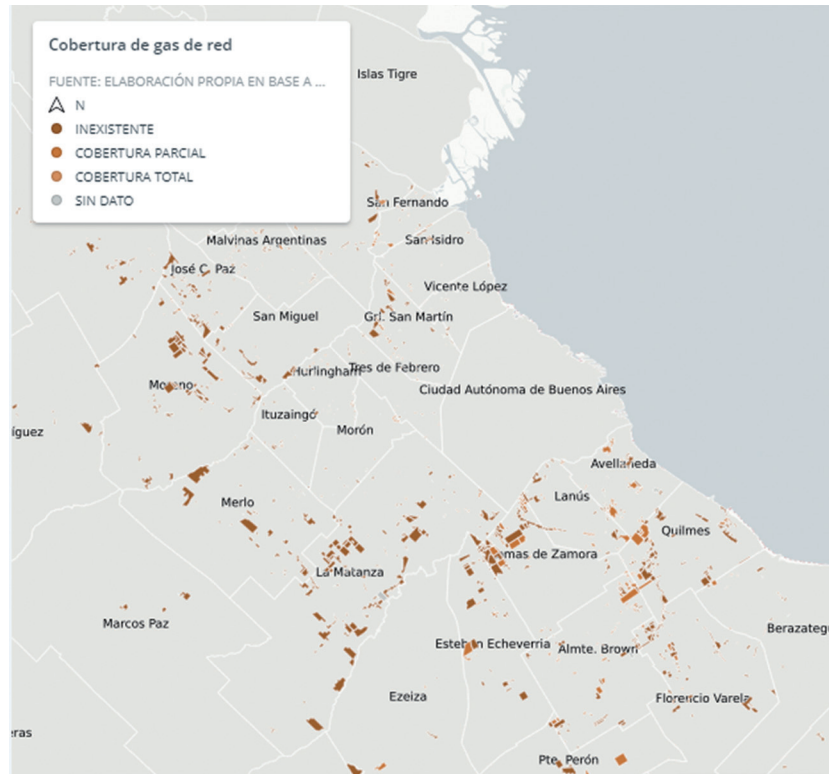
La cobertura de red cloacal muestra que más de 3/4 de los hogares vive en barrios sin cobertura. Vemos que el porcentaje de hogares que residen en VAP sin cobertura es muy superior que en la cobertura de agua de red. Al igual que en la distribución de barrios según cobertura de agua de red, la mayor parte de VAP sin cobertura cloacal se localiza en el segundo y tercer cordón, mientras que los que tienen cobertura total lo hacen en su mayoría en el primer cordón.

Mapa 2. VAP según nivel de cobertura de red cloacal.
39 partidos de la RMBA. Año 2015



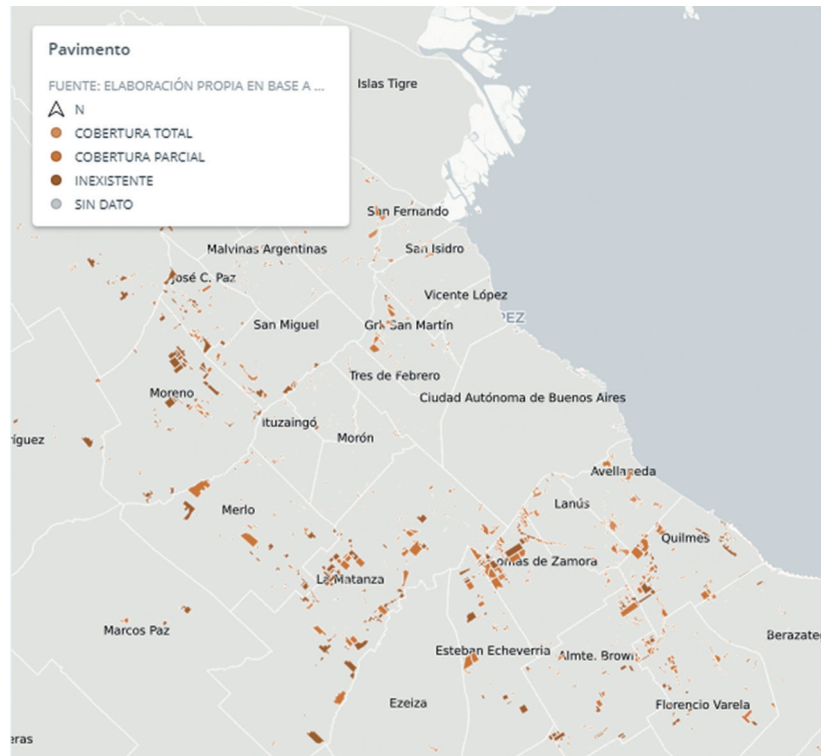
Otra infraestructura con muy baja cobertura en las VAP es la de gas de red. Un poco más de 3/4 de los hogares vive en [barrios sin cobertura](#). La distribución espacial es similar a las infraestructuras anteriores. La mayor parte de VAP sin cobertura de gas de red se localiza en el segundo y tercer cordón, mientras que los que tienen cobertura total lo hacen en su mayoría en el primer cordón.

Mapa 3. VAP según nivel de cobertura de red de gas por partido.
39 partidos de la RMBA. Año 2015.



Los datos sobre presencia de pavimento muestran que 1/3 de los hogares se localiza en [barrios sin cobertura](#). Se repite el mismo patrón de localización que en las anteriores infraestructuras.

Mapa 4. VAP según nivel de cobertura de pavimento por partido.
39 partidos de la RMBA. Año 2015.



La cobertura de energía eléctrica mediante medidor individual muestra que 1/3 de los hogares se localiza en [barrios sin cobertura](#). Si bien muchos barrios que no poseen cobertura mediante medidor individual, poseen medidor comunitario⁶, la mayoría de los que no tienen cobertura obtienen el suministro de manera informal, generando muchas veces graves problemas de sobreconsumo en las líneas existentes. A menudo son los propios habitantes quienes realizan incluso la extensión de los tendidos de una forma no segura ante la falta de respuestas de las empresas distribuidoras de energía eléctrica.

Acceso a los equipamientos

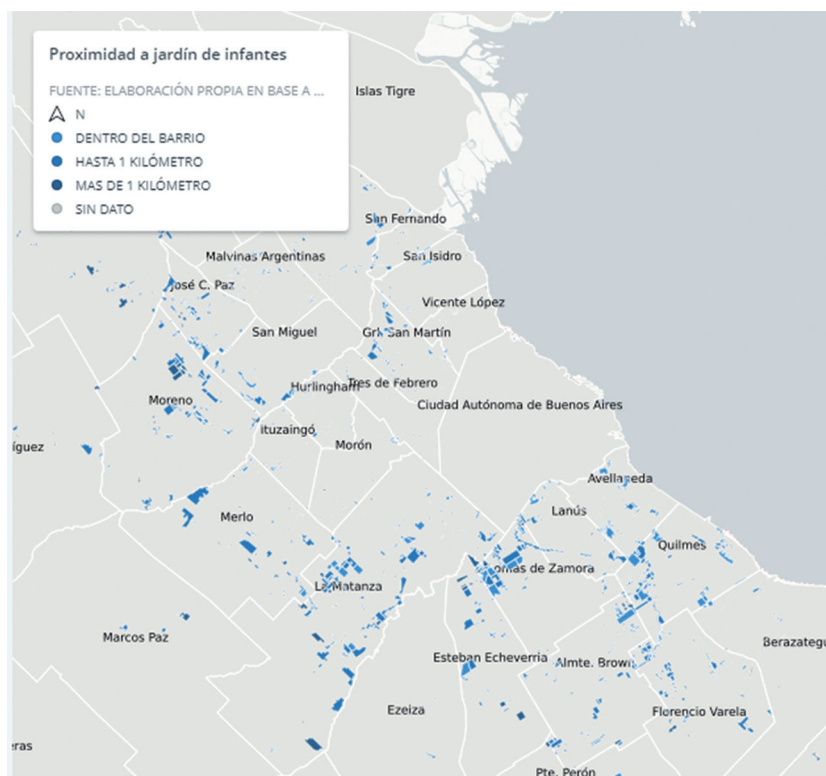
Los equipamientos comunitarios son elementos de la ciudad de uso colectivo. Son necesarios para satisfacer las necesidades de la comunidad en cuanto a salud, educación, seguridad, y desarrollo cultural entre otros.

⁶ Los medidores comunitarios los instala la empresa distribuidora de energía eléctrica a pedido de los municipios. Y son éstos quienes abonan el consumo mensual de las familias conectadas a los medidores.

A partir de los datos del RPPVAP veremos qué tipo de acceso tienen los hogares localizados en VAP a los equipamientos educativos (jardín de infantes, escuela primaria y escuela secundaria) y a equipamientos de salud (establecimientos municipales, provinciales y nacionales). El RPPVAP consigna la distancia que existe entre los límites de cada VAP y los equipamientos.

Los datos sobre proximidad a jardín de infantes muestran que la mayoría de los hogares residen en VAP que poseen el [equipamiento a una distancia de 1 kilómetro o menos](#). Gran parte de las VAP que poseen el jardín de infantes dentro del barrio se localizan en el primer y segundo cordón metropolitano, mientras que en el tercer cordón se ubica la mayoría de las VAP distantes a más de 1 kilómetro del equipamiento.

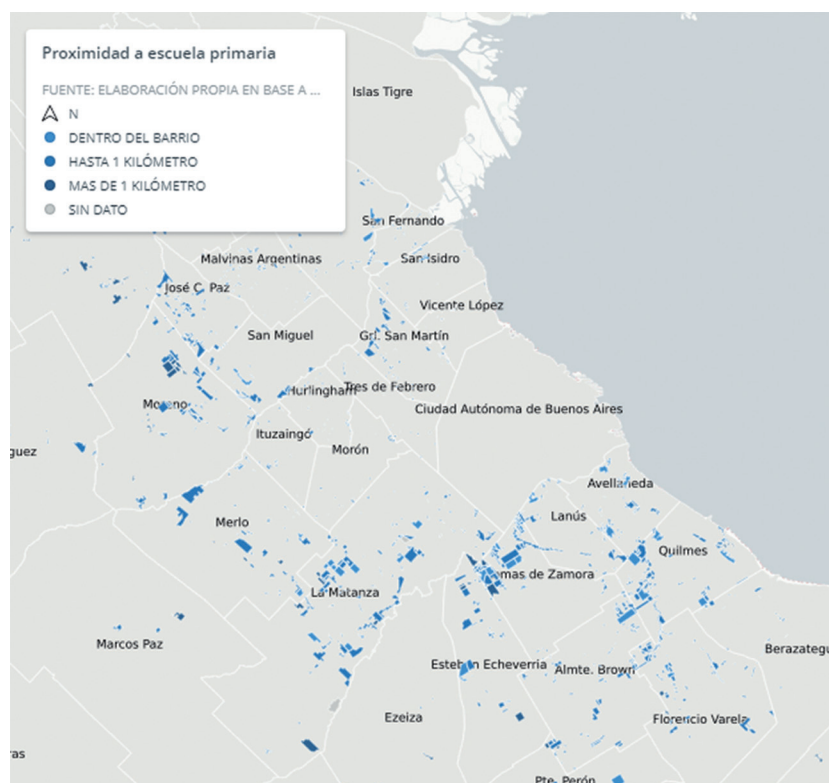
Mapa 5. VAP según proximidad a jardín de infantes por partido.
39 partidos de la RMBA. Año 2015.



Los datos sobre proximidad a la escuela primaria muestran una [distribución porcentual similar](#) a la de la proximidad al jardín de infantes. La distribución

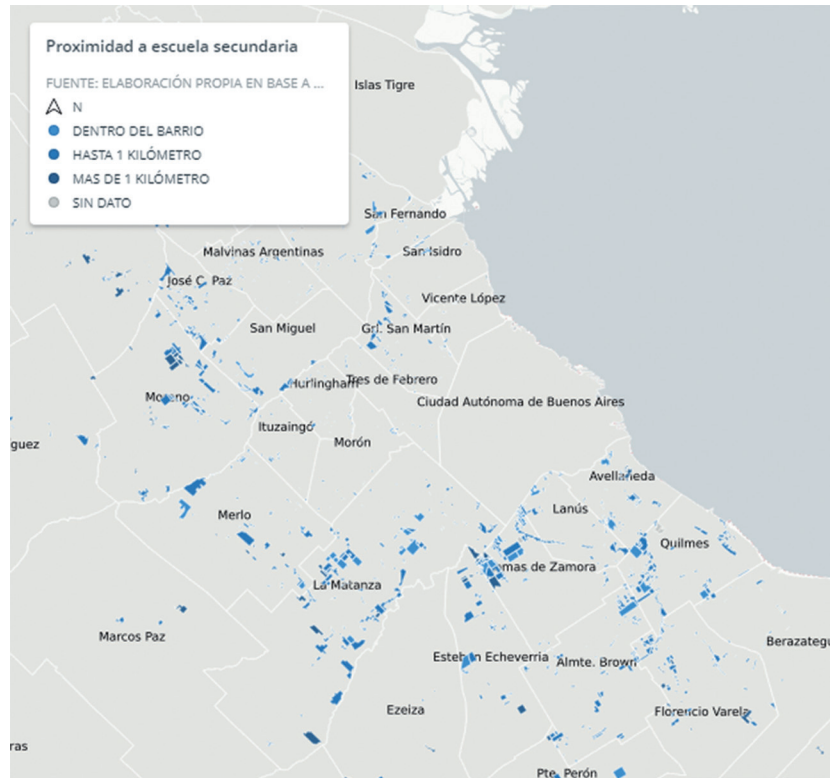
territorial también es similar a la de la proximidad al jardín de infantes. Gran parte de las VAP que poseen la escuela primaria dentro del barrio, se localiza en el primer y segundo cordón metropolitano, mientras que en el tercer cordón se ubica la mayoría de las VAP distantes a más de 1 kilómetro del equipamiento.

Mapa 6. VAP según proximidad a escuela primaria por partido.
39 partidos de la RMBA. Año 2015.



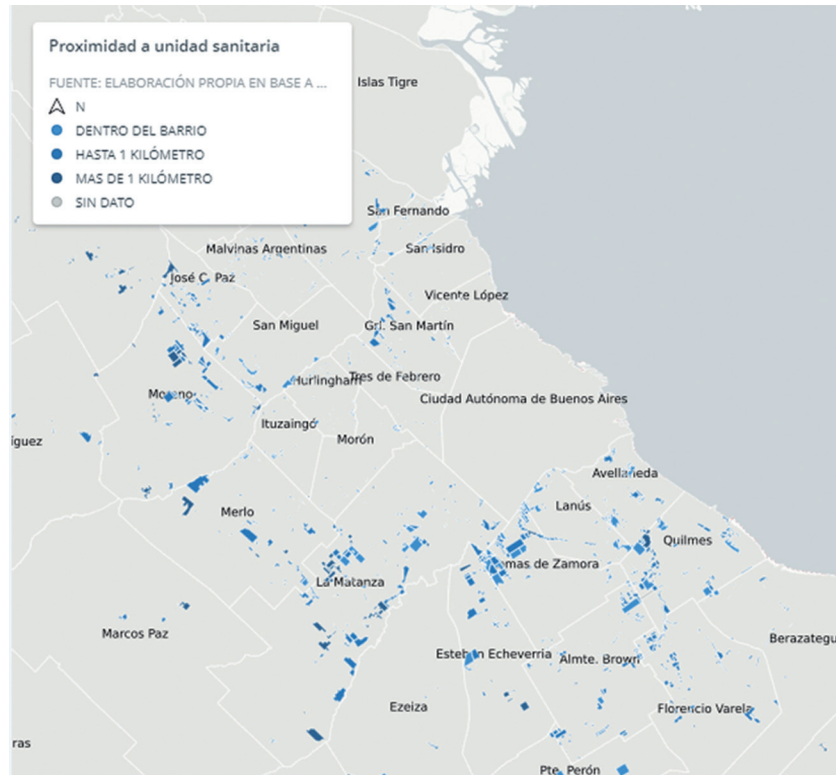
Respecto a la escuela secundaria, la [distribución porcentual](#) y la territorial son similares a las anteriores. Una gran parte de las VAP que poseen la escuela secundaria dentro del barrio, se localiza en el primer y segundo cordón metropolitano, mientras que en el tercer cordón se ubica la mayoría de las VAP distantes a más de 1 kilómetro del equipamiento.

Mapa 7. VAP según proximidad a escuela secundaria por partido.
39 partidos de la RMBA. Año 2015.



Por último, los datos sobre proximidad a una unidad sanitaria muestran una [distribución porcentual](#) similar a la de los equipamientos educativos. Gran parte de las VAP, que poseen una unidad sanitaria dentro del barrio, se localiza en el primer cordón metropolitano, mientras que en el segundo y tercer cordón se ubica la mayoría de las VAP distantes a más de 1 kilómetro del equipamiento.

Mapa 8. VAP según proximidad a establecimiento de salud por partido.
39 partidos de la RMBA. Año 2015.



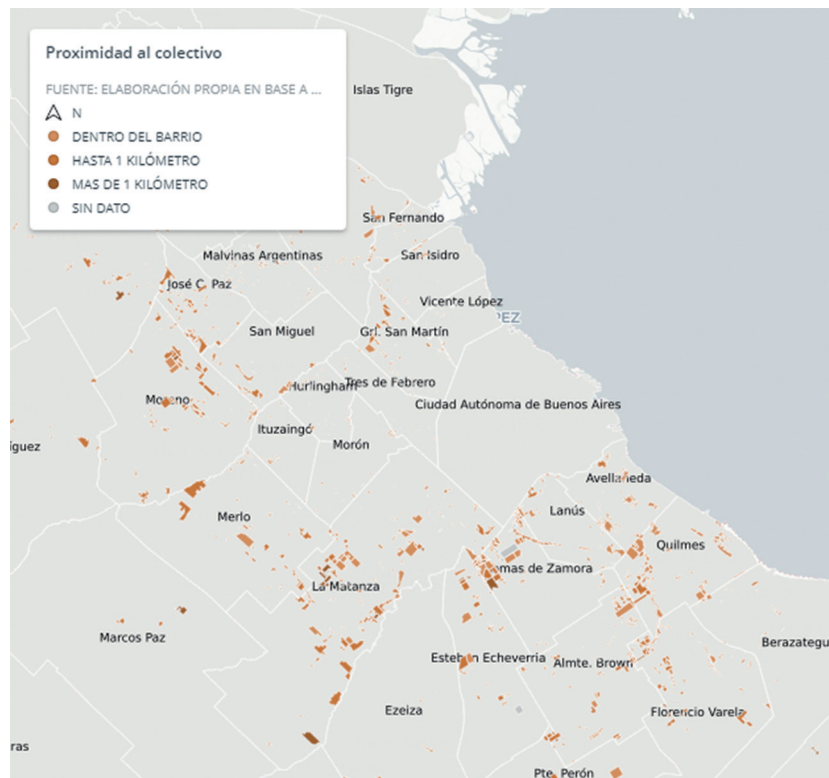
Acceso al transporte

Otro de los servicios que contribuye significativamente a lograr un hábitat adecuado en las ciudades, es el transporte público de pasajeros. Para acceder a los lugares de trabajo, de estudio o de cualquier otra actividad, los sectores populares del Conurbano Bonaerense deben muchas veces recorrer distancias considerables que insumen tiempo y costos económicos. Si a estos factores se suman servicios de transporte ineficientes o con recorridos muy alejados de los lugares de residencia, el impacto en la cotidianeidad de las familias que viven en VAP se agrava aún más.

De los hogares localizados en VAP, cerca de la mitad accede al colectivo dentro del barrio. En términos generales la situación parecería no ser alarmante, pero si consideramos que buena parte de los habitantes de VAP debe recorrer hasta 10 cuadras (1 kilómetro) para tomar un colectivo,

muchas de veces de noche, la situación tiene otras implicancias no solo en términos de comodidad sino también de seguridad. La distribución territorial muestra que la mayoría de las VAP con colectivo dentro del barrio se concentra en el primer y segundo cordón, mientras que gran parte de las que poseen el colectivo a más de 1 kilómetro, se encuentra en el tercer cordón.

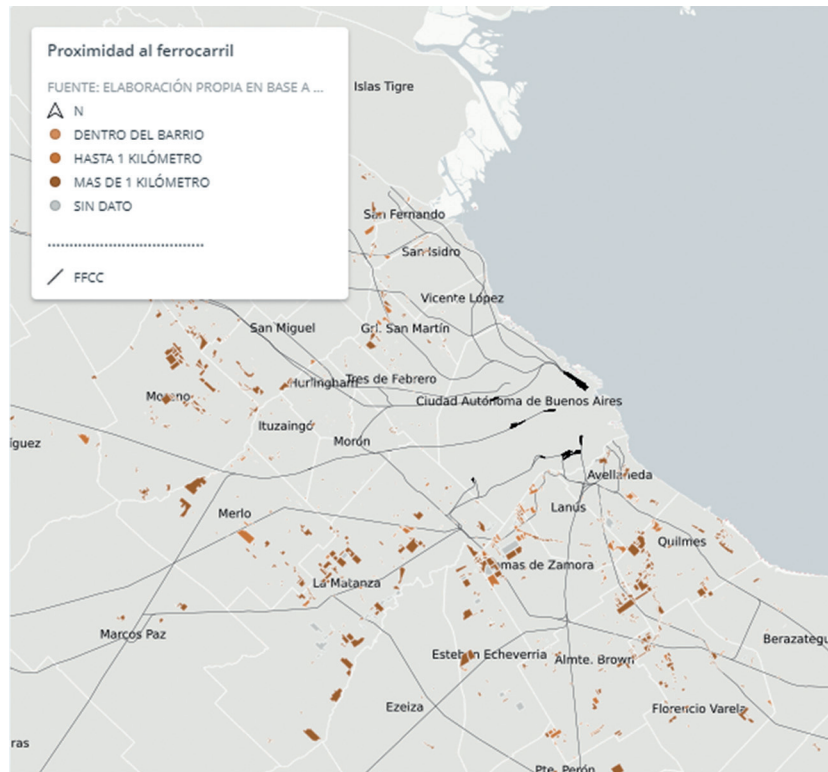
Mapa 9. VAP según proximidad al colectivo por partido.
39 partidos de la RMBA. Año 2015.



Respecto al transporte ferroviario, 2/3 de los hogares reside en VAP distantes a más de 1 kilómetro de una estación ferroviaria. Si bien es una proporción elevada, esta característica tiene que ver con la conformación radial del sistema ferroviario. El mismo fue diseñado para que las líneas lleguen a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se acceda a las estaciones mediante colectivos. Por ello, no solo las VAP están mayormente alejadas de las estaciones sino también gran parte de los barrios formales del Conurbano. La distribución territorial muestra que la mayoría de las VAP con el ferrocarril a 1 kilómetro o menos, se concentra en el primer y

segundo cordón, mientras que gran parte de las que poseen el ferrocarril a más de 1 kilómetro se encuentran en el tercer cordón.

Mapa 10. VAP según proximidad al ferrocarril por partido.
39 partidos de la RMBA. Año 2015.



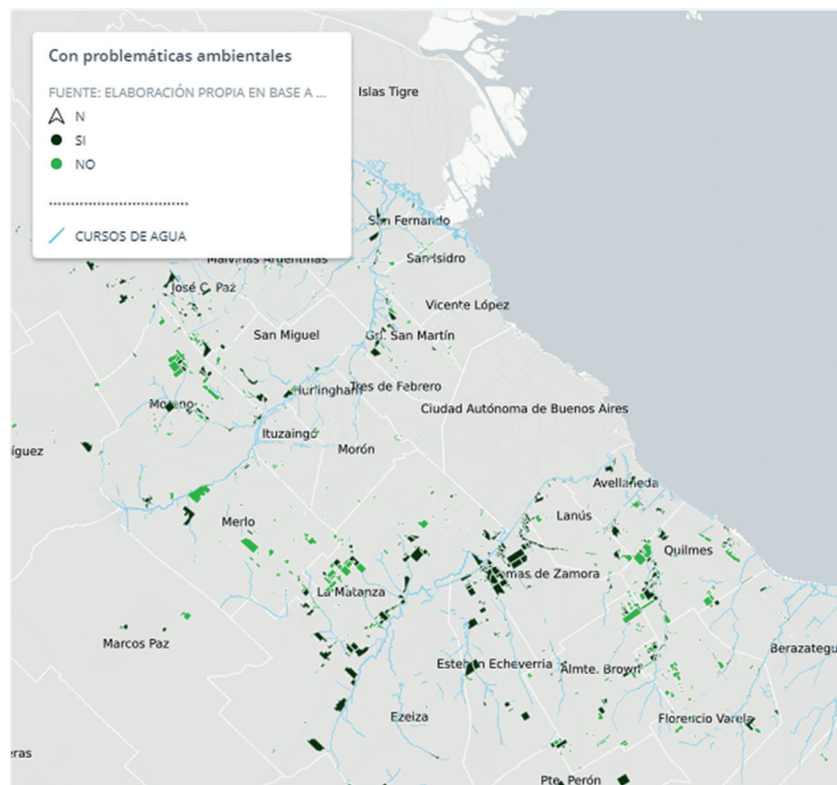
Situación ambiental

Analizar la situación ambiental de las VAP es de vital importancia debido a los diversos riesgos que los problemas ambientales causan sobre la salud y la seguridad de la población. Las áreas sometidas a problemas ambientales como inundaciones, contaminación industrial, basurales, entre otros, suelen no ser atractivas para el mercado inmobiliario, por lo cual son propensas a la ocupación por parte de sectores que no pueden acceder a la tierra en el mercado formal.

Una tercera parte de los hogares se localiza en VAP con algún tipo de problema ambiental. Observando la distribución territorial puede notarse

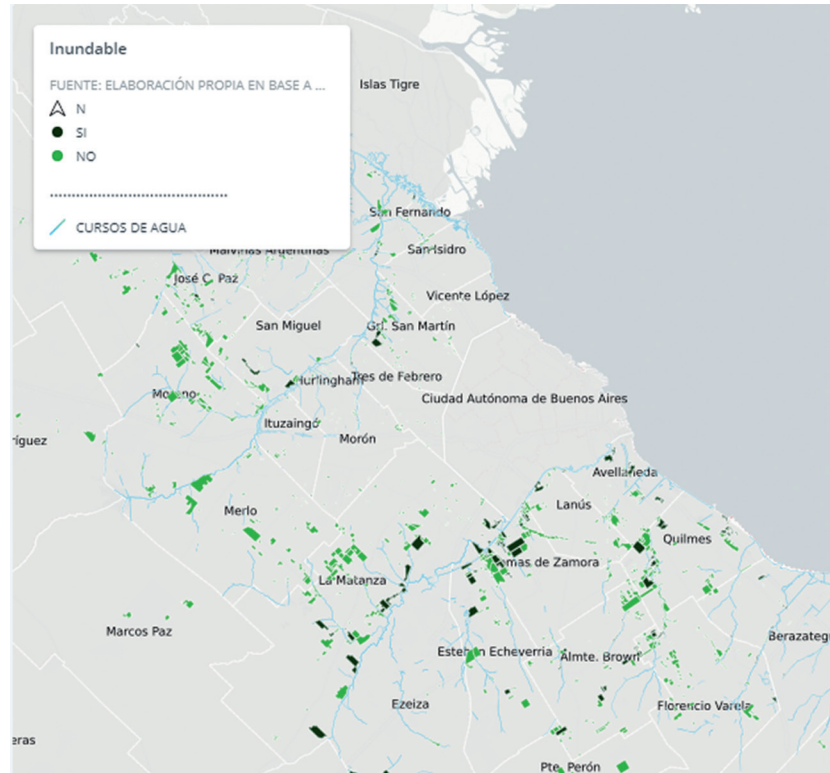
que la mayoría de los VAP con problemáticas ambientales están asociados a alguna cuenca hidrográfica (cursos de agua con sus respectivos valles de inundación).

Mapa 11. VAP según exposición a problemas ambientales por partido.
39 partidos de la RMBA. Año 2015.



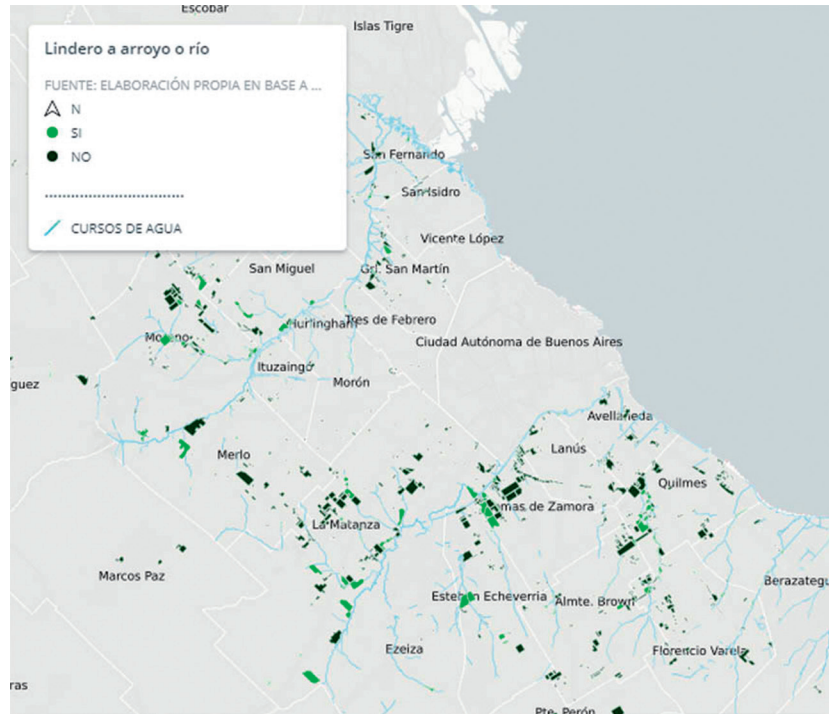
Una cuarta parte de los hogares se localiza en VAP con problemas de inundación. La distribución espacial de las VAP inundables no responde a una lógica por cordones metropolitanos, sino más bien a la ubicación del barrio dentro de cuencas hidrográficas. La mayor parte de los barrios inundables se encuentran sobre la cuenca Matanza Riachuelo.

Mapa 12. VAP según situación de inundabilidad por partido.
39 partidos de la RMBA. Año 2015.



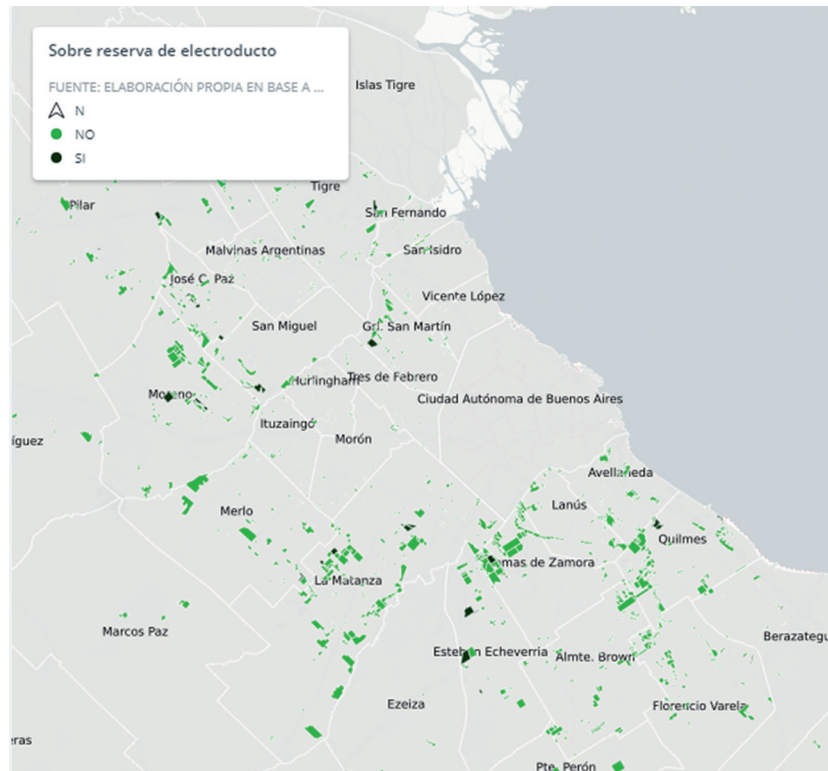
Por otro lado, una quinta parte de los hogares reside en VAP localizados en márgenes de ríos y arroyos. En relación al 25% de la variable anterior, vemos que no todos los hogares que residen en VAP localizados en cercanías a ríos y arroyos son inundables. Respecto a la distribución territorial, en este caso sí se observa un patrón por cordones. La mayor parte de las VAP localizadas en márgenes de cursos de agua se concentran en el segundo cordón metropolitano.

Mapa 13. VAP según cercanía a río o arroyo por partido.
39 partidos de la RMBA. Año 2015.



Por último, otro problema ambiental que afecta a parte de las VAP de los partidos de la RMBA es la localización sobre áreas reservadas para electroductos. [Una décima parte](#) de los hogares en VAP vive sobre estos corredores que se encuentran debajo de líneas de energía eléctrica de alta tensión. Se trata de tierra afectada a ese uso específico, encontrándose prohibido cualquier asentamiento poblacional debido al riesgo para la salud que significa la exposición a los campos electromagnéticos.

Mapa 14. VAP según cercanía a zona de reserva de electroducto por partido.
39 partidos de la RMBA. Año 2015.



En líneas generales, se observa que los principales déficit se encuentran en el acceso a las infraestructuras básicas como red cloacal y agua corriente de red, seguidos por el acceso a los equipamientos comunitarios y la cantidad de hogares en VAP con problemas ambientales. Teniendo en cuenta que de los 1271 VAP, 844 fueron originados antes del año 2000, la gestión urbana en la Provincia de Buenos Aires, incluyendo los municipios, parece no haber abordado la política territorial de manera suficiente para mejorar el hábitat de los sectores populares, y sobre todo para generar políticas anticipatorias que generen suelo urbano accesible para esos sectores.

En este complejo escenario de problemáticas de características estructurales, en los últimos años se han generado, desde las políticas públicas, pero mediante iniciativas de organizaciones sociales ligadas al hábitat, distintas herramientas que intentan revertir esos déficits estructurales ligados a un hábitat adecuado. Nos referiremos a dos leyes

en relación a los instrumentos que generan para intervenir en VAP en pos del mejoramiento de las condiciones sociourbanas. Una de ellas es la ya mencionada Ley 14.449 de la Provincia de Buenos Aires y la recientemente sancionada Ley Nacional de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana.

Las respuestas desde las políticas públicas: La Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat y la Ley nacional “Régimen de regularización dominial para la integración sociourbana”.

La Ley 14.449 fue sancionada en el año 2012, y fue impulsada por organizaciones sociales y universidades con la intención de condicionar la política de hábitat en la Provincia de Buenos Aires, mediante la generación de instrumentos que garanticen el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable ⁷. La Ley creó instrumentos de gestión territorial para abordar de manera integral la complejidad y diversidad de la demanda urbano habitacional, incluso aquellos que garantizan la obtención de recursos para la aplicación de las políticas. Respecto al abordaje de las problemáticas en villas y asentamientos, creó el Régimen de Integración socio-urbana con pautas claras que garanticen la intervención integral en los barrios mediante procesos de participación ciudadana. La Ley define integración socio urbana como:

... "al conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan, entre otras, 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, cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la regularización dominial".

⁷ Para ampliar el conocimiento de la Ley ver: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=6379>

Es decir que la integración sociourbana solo es posible abordando de manera integral y participativa los problemas asociados a la cuestión dominial, pero también a los problemas urbano-habitacionales y en relación al resto de la ciudad. La integración sociourbana implica no solo regularizar urbana y dominialmente a los barrios, sino pensarlos en relación a su ámbito socioterritorial de inserción. La relación entre barrio informal y barrio formal es clave para lograr una integración sociourbana "exitosa". Deben formar parte del proceso todos los actores con injerencia en la solución de la problemática y especialmente los actores afectados.

La Ley pone especial énfasis en reconocer a los municipios como los actores principales con competencias sobre el ordenamiento territorial, y, precisamente, casi la totalidad de los instrumentos son de aplicación municipal.

Por otro lado, a nivel nacional, durante el año 2017, algunas organizaciones sociales impulsaron la implementación de un relevamiento de datos de todos los barrios populares del país. El proceso desencadenó en la sanción del Decreto N° 358/17 que creó el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). A partir de ese registro, recientemente se sancionó la Ley que crea el "Régimen de regularización dominial para la integración sociourbana".

Esta Ley declara de interés público y sujeto a expropiación los inmuebles en donde se encuentran emplazados los 4.228 barrios populares que surgieron del RENABAP. La intención de la Ley es que la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) expropie las tierras para luego transferirlas a sus actuales ocupantes con el objeto de que cada familia obtenga el título de propiedad de la vivienda que ocupa. Por otra parte también suspende los desalojos por 4 años en los barrios populares registrados, lo cual es uno de los aspectos más positivos de la norma.

El hecho de que se haya elegido a la expropiación como único instrumento para la regularización dominial significa a priori, y según la experiencia

acumulada, una estrategia inapropiada. El Estado cuenta con variados instrumentos jurídicos, que no solo resultan menos costosos para el Estado, sino que también resultan más ágiles. Por otra parte, existen en las distintas provincias, leyes de expropiación que nunca se han ejecutado por falta de fondos.

Otro aspecto a tener en cuenta, respecto de la operatividad de la Ley es la centralidad de la AABE como Autoridad de Aplicación y sujeto expropiante. En el ordenamiento jurídico argentino son las provincias y los municipios quienes poseen competencia jurisdiccional sobre el ordenamiento territorial. El funcionamiento lógico a partir de esta cuestión sería que las provincias y los municipios sean quienes, en todo caso, obtengan la titularidad de los inmuebles para luego transferirlos a sus ocupantes. Al centralizar la regularización dominial en la AABE se corre el riesgo de tornar inoperante las gestiones y dificultar los procesos para inmuebles que se encuentran en territorios muy alejados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Ley nacional define la integración sociourbana como el conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Además establece que tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad. Sin embargo, la definición de integración sociourbana no se traduce en mecanismos concretos para la urbanización de los barrios ni para la efectiva regularización dominial. La Ley crea un fideicomiso atado a futuras asignaciones presupuestarias para afrontar todos los gastos, pero no crea instrumentos de generación de recursos específicos. En este sentido la pretendida integración sociourbana resulta una mera cuestión declarativa, ya que no se generan mecanismos para llevarla a cabo.

La regularización dominial es solo una parte de la integración. Si no se interviene de manera integral con provisión de obras y mejoramiento de condiciones urbanas, el riesgo será el de incorporar miles de inmuebles al mercado formal, y someter a miles de familias a la voracidad del mercado inmobiliario.

Si bien la regularización dominial es una demanda histórica de los barrios informales, habría que generar otros mecanismos que aseguren la permanencia de las familias en los barrios una vez que sean entregados los títulos de propiedad. Ese trabajo forma parte de una verdadera integración sociourbana, que en todo caso debería empezar por la reurbanización de los barrios para finalizar con la regularización de los dominios. Particularmente en el Conurbano Bonaerense, como hemos visto, la mayoría de las villas y asentamientos tienen más de 20 años de ocupación, con lo cual el riesgo de desalojo es casi nulo debido al nivel de consolidación de esos barrios. Sin embargo, sí es urgente la provisión de servicios básicos y mejoramiento de las condiciones de vida.

A diferencia de la Ley provincial 14.449, que también crea un régimen de integración sociourbana, la Ley Nacional, si bien reconoce derechos a los habitantes de los Barrios Populares, no genera recursos específicos para dar operatividad a las acciones, ni crea mecanismos que garanticen la participación de las poblaciones afectadas. Ninguna operación de integración sociourbana puede sostenerse sin recursos y en un contexto de crisis y ajuste como el actual, sobre todo en un territorio como el Conurbano Bonaerense, que posee los peores indicadores sociales respecto del total provincial, la implementación de esta Ley tendrá grandes dificultades. Para una mirada complementaria de la Ley Nacional en relación al derecho a la ciudad, [ver el análisis de la Arq. Eugenia Jaime](#).

A modo de cierre: la integración sociourbana, algo más que títulos de propiedad

Como hemos observado, las villas y los asentamientos de los partidos de la RMBA poseen graves déficits urbanos. Revertirlos requiere de una fuerte intervención del Estado en materia de provisión de infraestructura básica, provisión de equipamiento y transporte y de mejorar las condiciones ambientales. Sin duda, el título de propiedad es un documento valorado y anhelado por quienes no han podido resolver su situación habitacional por medio del mercado formal. Ya sea por los altos precios del suelo y los alquileres, o falta de acceso al crédito formal para la adquisición de suelo y vivienda, ingresos insuficientes, etc. Sin embargo, la experiencia internacional ha demostrado que la mera formalización de la propiedad no tiene impacto en la mejora de las condiciones urbanas y habitacionales de los habitantes. El título de propiedad genera seguridad jurídica y simbólicamente es muy importante para los habitantes, dado que la situación irregular suele ser objeto de estigmatización por parte de los habitantes "formales".

Sin embargo, en términos de calidad de vida, el acceso a condiciones de urbanidad como las analizadas en este trabajo en los partidos de la RMBA, adquiere gran relevancia y plantea el desafío de generar respuestas en paralelo a la regularización dominial. Parte de ese desafío es también generar políticas que se anticipen a las ocupaciones informales de tierra, como las que ofrece la Ley 14.449 en cuanto a producción de suelo urbano y herramientas de gestión territorial que reducen las prácticas especulativas que generan desigualdad socioterritorial. En esta línea, [la entrevista realizada al Arq. Alberto Farías](#), muestra las características del proceso de urbanización popular en la Provincia de Buenos Aires y su relación con los tipos de intervención que desde el Estado se han llevado a cabo para abordar los problemas vinculados a la informalidad urbana.

Si bien existen leyes como las analizadas, sin políticas públicas que las utilicen en favor de los sectores que lo necesitan, la integración sociourbana solo tendrá un carácter declarativo. Para que no ocurra esto es importante el compromiso de la sociedad para exigir la aplicación de las normas y la generación de legislación complementaria cuando haga falta. El rol de los municipios es clave en este escenario, sobre todo en la Provincia de Buenos Aires en la aplicación de la Ley 14.449. En este sentido [la entrevista realizada al Arq. Mariano García Colinas](#) del Municipio de Malvinas Argentinas, da cuenta de la complejidad de desarrollar políticas territoriales de hábitat en un municipio del Conurbano.