

Facultad de Ciencia Política y RRII Universidad Nacional de Rosario
Licenciatura en Ciencia Política. Rosario 2023

Tesina de grado

Análisis de implementación de los Proyectos de Integración Socio Urbana en los barrios “El Cañaveral” y “Nuevo Alberdi” de la ciudad de Rosario

Autora: **Camila Panero**
Directora: **Lic. Julieta Maino**
Co-directora: **Lic. Magali Reviglione**
Año: **2023**



UNR Universidad
Nacional de Rosario

**“Análisis de implementación de los
Proyectos de Integración Socio
Urbana en los barrios “El Cañaveral” y
“Nuevo Alberdi” de la ciudad de
Rosario”**

Camila Panero

Arte de tapa: Nicolas Pereyra

Agradecimientos

A mi mamá, Celina, y a mi papá, Gabriel, por su amor y apoyo absoluto.

A mi hermana Martina por la incondicionalidad.

A mi familia por el abrazo constante.

A mis amigxs por compartir alegrías, sueños y tristezas.

A mis compañerxs de Digna Barria y Provocaciones Urbanas por ser trinchera y enseñarme que la producción de conocimiento es una construcción colectiva, sensible y comprometida.

A Juli, Vicky y Magui por el empuje y acompañarme en este proceso con tanto cariño.

A la Universidad Pública, Gratuita y de Calidad por transformarme por completo.

PALABRAS CLAVES: Barrios populares, políticas públicas, hábitat, integración socio-urbana, organizaciones sociales.

RESUMEN

Desde el año 2016, una sucesión de acontecimientos políticos e institucionales se articulan para llegar a una novedosa, potente y a la vez compleja Ley denominada: “Régimen de regularización dominial para la Integración Socio Urbana” (Ley 27.453/18), popularmente conocida como “Ley de Barrios Populares”. La misma plantea una urbanización que integre todas las dimensiones del hábitat (desde lo social, productivo, dominial, urbano, etc) e incorpore en el proceso la participación de los habitantes de dichos territorios.

La sanción de esta Ley y su actual renovación, comporta un cambio de paradigma en la planificación urbana y la producción de hábitat en Argentina que cuenta con un amplio consenso de diversos actores de la arena pública y política.

La presente tesina, se propone indagar sobre dos experiencias de Rosario que fueron las primeras en ejecutar “Proyectos de Integración Socio Urbana” en el marco de la Ley N° 27.453 en la ciudad. Se trata de El Cañaveral y Nuevo Alberdi, dos barrios populares relevados por RENABAP, en ambos casos las unidades ejecutoras están conformadas por organizaciones sociales y políticas del territorio.

A partir de técnicas provenientes del enfoque cualitativo de investigación se buscará caracterizar los dispositivos e instrumentos que se despliegan en los procesos de integración socio urbana y las Organizaciones Sociales en tanto Unidades Ejecutoras; reconstruir las modalidades de participación que se configuran en torno a la implementación del Programa e identificar los aprendizajes y desafíos que surgen de la implementación de la Isu en la ciudad de Rosario.

ÍNDICE

1- TEMA.....	4
2- INTRODUCCIÓN.....	4
3- PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	6
4- OBJETIVOS.....	6
5- HIPÓTESIS.....	7
6- JUSTIFICACIÓN.....	7
7- METODOLOGÍA.....	8
8- MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	9
8.1 Sobre políticas públicas y su implementación.....	10
8.2 Actores.....	13
8.3 Hábitat y derecho a la ciudad.....	14
8.4 Políticas y planificación urbana.....	15
9- DE DÓNDE VENIMOS. REVISIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HÁBITAT EN LOS BARRIOS POPULARES.....	16
9.1 Rosario y las Políticas de hábitat.....	25
10- ORGANIZACIÓN POPULAR Y PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT.....	29
11- APARECER EN EL MAPA: REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES. RE.NA.BA.P.....	33
11.1 Del Registro al Derecho: Ley N° 27.453.....	36
11.2 Nuevo Gobierno Nacional: La creación de la SISU y el Programa Nacional Argentina Unida para la Integración de Barrios Populares (PNAU-IBP).....	37
12- UNA CIUDAD DOS EXPERIENCIAS.....	41
12.1 El Cañaverl.....	45
12.1.1 Aprendizajes y desafíos.....	52
12.2 Nuevo Alberdi.....	53
12.2.1 Aprendizajes y desafíos.....	61
13- REFLEXIONES FINALES.....	61
14- BIBLIOGRAFÍA.....	66
15- ANEXOS.....	74

1- TEMA

Implementación del Programa Argentina Unida Por la Integración Socio-urbana a partir de las experiencias de los barrios “El cañaveral” y “Nuevo Alberdi” en la ciudad de Rosario desarrolladas entre los años 2020 - 2022 en el marco de la ley N° 27453.

2- INTRODUCCIÓN

América Latina se ha convertido, a partir de un proceso de urbanización tardío y acelerado, en el continente con mayor porcentaje de población urbana del mundo: el 80% de las personas viven en ciudades. También, es el territorio más desigual, donde a pesar del crecimiento que han experimentado algunos países de la región por la reducción de las tasas de pobreza extrema y de otros indicadores de desarrollo humano básico, la desigualdad social continúa ampliándose (ONU Habitat III, 2016).

La fase más intensa de cambio de la distribución territorial de la población entre urbana y rural ocurrió en América Latina de forma dispar según los países, en el período 1940-1980. Este proceso se desarrolló por la industrialización por sustitución de importaciones y su correlato, la penetración del capitalismo en el campo, la descomposición de las formas agrarias precapitalistas y la expulsión del campesinado hacia las ciudades. Esta coyuntura dio lugar a altas tasas de crecimiento poblacional en las ciudades y además, estas se constituyeron como duales, fragmentadas o segregadas (Pradilla Cobos, 2014).

Tanto en Argentina como en toda América Latina, según Pedro Abramo (2012), la producción de las ciudades modernas resulta del funcionamiento de dos lógicas de coordinación social: la del mercado y la del Estado; pero también de una tercera: la lógica de la necesidad, que mueve un conjunto de acciones individuales y colectivas que promueven la producción de las “ciudades populares”, con su habitual ciclo de ocupación/autoconstrucción/autourbanización y, finalmente, consolidación de asentamientos informales.

La pobreza es un problema central y estructural en el que se encuentran sumergidos los habitantes de los barrios populares. Por ello, existen dos

cuestiones que hacen más complicada la vida cotidiana en estos territorios; por un lado, la imposibilidad de acceder de manera formal a servicios básicos como agua, luz, cloacas, espacios públicos y transporte, y por otro, la no integración a la trama urbana formal, con las consecuencias sociales que esto trae aparejado en términos de sociabilidad, acceso a un empleo digno y educación, entre otros.

Los barrios populares comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales se definen a partir de la propia lista de carencias. Se caracterizan por: ocupación del suelo a través de distintas estrategias, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo (Decreto N° 358/2017 - Re.Na.Ba.P). A su vez, presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, que denotan la urgencia para abordar (y empezar a resolver) la situación de miles de personas a quienes, por varias generaciones, se les negó el derecho a la ciudad (Carrión y Dammert, 2019).

La literatura del campo coincide en reconocer que las políticas públicas habitacionales y urbanísticas desplegadas en la región para abordar la problemática de los barrios populares demostraron ser inadecuadas. Estas no lograron mejorar las condiciones de vida de la población y en muchos casos crecieron y se consolidaron (Cravino et al, 2017; Gargantini, 2019; Guevara & Nuñez 2014; Nari, 2016, Reese & Catenazzi,2016).

Desde el año 2016, una sucesión de acontecimientos políticos e institucionales se articulan para llegar a una novedosa, potente y a la vez compleja Ley de Integración Socio Urbana o Ley de urbanización de barrios populares (Ley N° 27.453/18). Dicha ley representa un nuevo paradigma que deja atrás preceptos como la erradicación de los asentamientos irregulares para pasar a postular una urbanización que integre todas las dimensiones del hábitat e incorpore la mirada de quienes allí habitan.

La situación de los barrios populares en Rosario no difiere de lo que ocurre en otras ciudades argentinas. La segregación urbana en la ciudad se refuerza por el crecimiento exponencial de las inversiones en el sector inmobiliario producto principalmente de las altas ganancias de los dos sectores económicos ligados a la exportación de materias primas agrícolas generadas en la región pampeana (Brizuela, 2015; Barenboim, 2013).

Por lo antes mencionado, esta tesina, surge con el propósito de dar cuenta de dos experiencias de integración socio urbana y organización popular de los barrios El Cañaveral y Nuevo Alberdi en la ciudad de Rosario. Se presentan y analizan los casos a partir de las voces de sus protagonistas buscando reconstruir los límites, pero también, las estrategias creativas e innovadoras llevadas a cabo por las organizaciones en el marco de la implementación del Programa Nacional Argentina Unida para la Integración de Barrios Populares.

3- PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿Es la integración socio-urbana un nuevo paradigma de intervención estatal en los barrios populares? ¿Qué dispositivos e instrumentos desplegaron los territorios, organizaciones para implementar la política pública? ¿Existe una mirada feminista y de cuidados, cómo se manifiesta? ¿Cuál es la noción de Integración socio urbana que subyace en la política de ISU? ¿Es la misma que tienen los actores estatales de las distintas jurisdicciones y los actores territoriales? ¿Respecto a la implementación de la política, es posible reconocer problemas comunes? ¿Qué papel juegan las organizaciones del territorio? ¿Qué relaciones políticas institucionales se ponen en juego? ¿Qué procesos de participación se configuran en torno a la implementación del Programa de Integración Socio-Urbana? ¿Estos procesos favorecen (o no) el involucramiento efectivo de las comunidades en la gestión del hábitat?

4- OBJETIVOS

Los objetivos que guiarán esta investigación son:

Objetivo general

- Analizar la implementación del Programa de Integración Socio Urbana (ISU) a partir de las experiencias de los barrios “El cañaveral” y “Nuevo Alberdi” en la ciudad de Rosario entre los años 2020 - 2022 en el marco de la Ley N° 27453.

Objetivos específicos

- Caracterizar los dispositivos e instrumentos que se despliegan en los procesos de integración socio urbana; los actores - principalmente Las Organizaciones Sociales en tanto Unidades Ejecutoras- que intervienen y las dinámicas de funcionamiento en las experiencias de los barrios Nuevo Alberdi y El Cañaverl.
- Reconstruir las modalidades de participación que se configuran en torno a la implementación del Programa de Integración Socio-Urbana.
- Identificar los aprendizajes y desafíos que surgen de la implementación de la Isu en la ciudad de Rosario.

5- HIPÓTESIS

H1.- Los dispositivos e instrumentos utilizados en los diferentes momentos del proceso de ISU usualmente responden más a las capacidades de los actores intervinientes que a un criterio teórico/ metodológico y/o de diseño de la política de ISU.

H2.- La coordinación interjurisdiccional de los gobiernos y las empresas de servicios resulta muy débil y atravesada por cuestiones político-partidarias que ralentiza procesos y dificulta la gestión.

H3- Las capacidades técnicas y políticas de las organizaciones territoriales resultan clave para la implementación de la política pública.

6- JUSTIFICACIÓN

La presente investigación surge a partir del tránsito por el Seminario Provocaciones Urbanas primero como estudiante, permitiendo un acercamiento a los estudios urbanos y los territorios y luego, como integrante del equipo de cátedra. Dicha experiencia resultó fundamental para problematizar y reflexionar sobre lo relativo a la segregación urbana y el acceso al hábitat digno en los sectores populares.

En el contexto actual de urbanización y creciente conflictividad urbana es tarea fundamental del Estado, a través de políticas públicas activas, transformar la realidad generando territorios más inclusivos que garanticen derechos para todos sus habitantes.

En consecuencia, desde las Ciencias Sociales debemos entender que los problemas urbanos no sólo requieren un abordaje físico sino que los mismos deben ser preocupación central de quienes estudiamos Ciencia Política. En este sentido, debemos poner el foco en los fenómenos que están ocurriendo en las ciudades, para ser parte comprometida de las decisiones que modifiquen el futuro de las personas que allí habitan.

La Ley N°27453 de “Integración Socio-urbana” emerge como una nueva forma de intervención del Estado en los barrios populares por lo que resulta necesario analizar a través de la implementación de la política, las innovaciones que la legislación propone, las complejidades que atraviesan su puesta en práctica y los desafíos que tiene de cara al futuro.

Según el último registro de RENABAP (2022) en nuestro país existen 5687 barrios populares por lo que se considera que es una cuestión que permanecerá en la agenda gubernamental en el mediano y largo plazo. En consecuencia, se vuelve imprescindible que desde la Universidad y particularmente desde la Ciencia Política, se generen estudios vinculados a la temática no sólo dentro del mundo académico, sino también con la intención de ser utilizados como insumos para mejoramiento de estos procesos de política pública.

7- METODOLOGÍA

El presente proyecto utilizará una metodología cualitativa para poder interpretar, ponderar y evaluar la información obtenida a través de diferentes recursos como entrevistas, conversaciones, registros, memorias, entre otros, con el propósito de indagar en su significado de forma integral y compleja.

La investigación se basará en la utilización de fuentes de información primarias a través de la recolección de información de normativas, documentos y publicaciones oficiales. Además, se realizarán 5 entrevistas semiestructuradas a referentxs barriales en los procesos de integración socio-urbana, funcionarixs vinculadxs a la política en cuestión y técnicxs que forman parte de los proyectos. Se planifica, también, desarrollar recorridas barriales con el objetivo de aplicar algunas técnicas de la etnografía (observación y charlas) para relevar vivencias de los sujetos.

Resulta fundamental para este proyecto el acercamiento y la articulación con los territorios como eslabones claves para entender las dinámicas de los barrios. Este acercamiento se realizará sin pretensiones de objetualizar, entendiendo la relación de investigación no como “Investigador - objeto” sino “cuerpo - cuerpo” en donde quien investiga es un sujeto que parte de su puesta en situación y el objeto de conocimiento es entendido como actor (Figari; 2021).

Este tránsito de la investigación como una relación cuerpo - cuerpo implica una experiencia afectiva en donde los conocimientos pretenden ser producidos “... fuera de sí en términos de la afectividad, de vivir esa emocionalidad, contemplar y no juzgar, involucrarse con el otro, dejarse llevar en su lógica y sus anhelos.” (Figari; 2021 p. 8).

Además, se utilizarán fuentes de información secundaria que respalden la investigación a través de revisión bibliográfica, artículos periodísticos, registros y archivos documentales, entre otros.

8- MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Este capítulo tiene por objetivo presentar el marco teórico desde el cuál se lleva a cabo el presente trabajo. Entendiendo que los estudios urbanos se presentan como un campo interdisciplinario se hará un recorte de la cuestión en relación al análisis de las políticas públicas.

Por este motivo inicialmente, se definirá qué se entiende por política pública, los actores que inciden en ella y cuáles son sus “etapas”. Siguiendo el enfoque analítico del “ciclo de políticas” se hará foco principalmente en la implementación de las mismas.

A su vez, por la especificidad de la temática, resultan clave para comprender la complejidad de los territorios -y las múltiples dimensiones que los componen- la noción de hábitat, los desarrollos teóricos vinculados al derecho a la ciudad y la planificación urbana.

La puesta en juego de este corpus conceptual permitirá reflexionar sobre el territorio en tanto entramado dinámico, las relaciones de fuerzas entre actores,

incorporando la perspectiva de géneros para poner en pie de igualdad las distintas formas de habitar.

8.1 Sobre políticas públicas y su implementación

En el presente trabajo se partirá de la definición de política pública desarrollada por Oszlak y O'Donnell, (1984) entendida como el

conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión(p.15).

Entender a la política pública como un proceso supone ir más allá de un momento decisorio en particular. En palabras de Cristina Diaz (1997) es un:

(...) proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad (p. 8).

Como se mencionó anteriormente, las políticas públicas en tanto procesos son dinámicas y complejas. Por ello, a los fines de ordenar el análisis es posible subdividirlas en distintas fases o etapas: la construcción de la agenda, la formulación de la política, la implementación del programa o programas establecidos, su evaluación y eventualmente la finalización o extinción de la política misma (Díaz, 1997). Estos momentos, analíticamente distinguibles, no presentan una linealidad en su desarrollo más bien son etapas que se despliegan de manera interdependiente y han sido definidos con distintas denominaciones desde diversxs autorxs.

De las distintas fases que se mencionaron, haremos foco en la etapa de implementación de la política. Este momento tradicionalmente, al ser considerado como la mera ejecución de la decisión, no era un campo relevante para los analistas. Para el “*policy analysis*” los pasos sustantivos y determinantes del éxito o fracaso de una política eran la formulación, el diseño y la toma de decisión pero el momento posterior de la puesta en práctica, era concebido como una cuestión administrativa o simplemente una cuestión técnica.

El avance y la profundización en los estudios de implementación de políticas pueden distinguirse en tres generaciones:

Los primeros estudios en el campo de la implementación de las políticas públicas pueden rastrearse a partir de 1960. Dichos abordajes buscaban dar respuesta a los fracasos en la concreción de las políticas públicas, sobre todo las sociales.

Pressman y Wildavsky, pioneros en los estudios de implementación, la definen como “ el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos” (1973 en Subirats, 1989). En este sentido, los autores sostienen que aún partiendo de condiciones iniciales óptimas aparecen factores que empiezan a ser visualizados como problemas de implementación. Reconociendo así la “complejidad de la acción conjunta” dada existencia de múltiples actores participantes, sin cuya colaboración no podrían alcanzarse los objetivos. Es en el proceso de especificación que implica la ejecución de políticas, donde se generan conflictos y confusiones en los distintos actores que se encuentran en la práctica.

En la misma línea, Bardach utiliza la metáfora del juego para analizar el proceso de implementación ya que lo describe como un proceso político de “ensamblaje de los diversos elementos necesarios para alcanzar un cierto resultado programático” (Subirats, 1989, p. 107) . El autor entiende que estos elementos son interdependientes por lo que la negociación entre los actores se vuelve una variable clave. Es un proceso de encastrar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes decisores y de diferentes actores que son interdependientes entre sí. Por esta razón, la negociación y la persuasión son el único modo de lograr que cada parte coopere

proporcionando los elementos del programa que están bajo su control (Bardach en Aguilar Villanueva, 1996).

Esta primera generación está asociada al enfoque analítico “*Top-Down*” que retoma la vieja separación entre política y administración, es decir, entre quienes deciden y quienes ejecutan. Para este enfoque, los problemas de la puesta en práctica estaban ligados a la coordinación organizativa y al control, esto es la intervención de muchos poderes en el proceso, la desorganización de las organizaciones, el comportamiento irresponsable de los burócratas y funcionarios, por lo tanto cuanto más claramente se especifiquen los objetivos en el programa más fácil será la labor de ponerlos en práctica (Subirats, 1989).

A fines de los setenta surgen nuevas miradas que cuestionan el modelo “*top- down*” y la centralidad atribuida al momento del diseño. Se plantea la necesidad de identificar el rol clave que cumplen las organizaciones locales al momento de la implementación de la política pública, aún en las perfectamente planificadas. En cambio, el enfoque “*botton up*” comienza el análisis por la base y permite ir ascendiendo hasta llegar a la mismísima decisión, visualizando las interacciones entre los distintos actores que son abarcados por la política; así como también, los sujetos externos que se encuentran afectados por la misma.

Se hace foco en el papel que cumplen los implementadores en tanto actores con valores, ideas e intereses y pueden elegir entre distintas alternativas que afectarán el impacto de la política. En palabras de Lipsky son los “Burocratas de la calle” los actores que determinan si la política se consuma o se frustra, es decir quienes:

en su trabajo interactúan directamente con ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones [...] muy apropiadamente se puede decir que los burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los policy makers en sus respectivas áreas de trabajo (1977 en Chiara y Di Virgilio, 2005, p. 35).

A partir de los ´90, se identifica una nueva corriente de estudios de implementación que plantea la superación de los modelos *Top down* y *Bottom Up*. Dentro de la que se encuentran autores como Van Horn y Van Meter, Rein y

Rabinowitz y Mazmanian y Sabatier. Se deja de lado una lógica Estado centrista para emprender acciones de dirección con los demás actores provenientes del sector privado o la sociedad civil (Roth Deubel, 2014).

8.2 Actores

Como mencionamos anteriormente, una política pública es el resultado de un proceso social complejo y por lo tanto, su análisis implica ver el accionar (interacción, negociación y compromiso) de los sectores estatales como de la sociedad (Subirats, 1989). Se define a los actores sociales como “formas concretas”, ya sean organizaciones o individuos, que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión. Se trata de “unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones” (Pirez, 1995 p.10).

La diversidad de actores que están involucrados en una política, definen el entramado de intereses y concentran desiguales capacidades de control, diferentes tipos y cantidades de recursos y habilidades también disímiles. La noción de entramado de intereses busca evitar la descripción de los actores que participan de una política de forma aislada permitiendo reconstruir las relaciones existentes entre ellos (Chiara y Di Virgilio, 2005). Por ello, este entramado comprende a:

todos los sujetos públicos y privados que toman decisiones sobre el uso de los recursos comunes con respecto a un determinado problema [...]. Cada política pública genera su propio entramado de organizaciones e intereses, conectados entre sí por dependencias financieras o administrativas, y distinguibles entre sí por los cortes en la estructura presupuestaria general de que dependen (Subirats, p.132, 1989).

De este modo, nos permite reconocer la direccionalidad que adquiere la política según la racionalidad y las agencias de cada actor.

8.3 Hábitat y derecho a la ciudad

Se parte de una concepción del hábitat entendido como el espacio donde los seres humanos transitan su vida y realizan de forma cotidiana sus actividades productivas, reproductivas y de socialización (ONU;2016).

Según el “Consenso Nacional para un Hábitat Digno” compilado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), implica el acceso universal a la tierra, la vivienda, las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de cada comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural (2017).

Ahora bien, desde una perspectiva integral el hábitat no refiere únicamente al material que sostienen las casas de los barrios, sino el acceso a todos los derechos y fundamentalmente las tareas productivas y reproductivas como organizadoras de la vida (OGyPP;2020).

En este sentido, Henry Lefebvre (1975), plantea en su libro “El derecho a la ciudad” la necesidad de que las personas vuelvan a ser las protagonistas de las ciudades que construyeron. El autor denuncia el impacto negativo que experimentaron las ciudades en países capitalistas, al transformarse en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital.

Retomando lo propuesto por Lefebvre, Harvey(2013) sostiene que el Derecho a la Ciudad no es a los recursos que esta almacena ni de acceso individual, sino el derecho a transformarlo en algo radicalmente distinto de acuerdo a los deseos de las personas que la habitan la ciudad. Es un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización.

Por su parte Jordi Borja (2016), concibe el derecho a la ciudad no como un catálogo de derechos específicos:

No se trata sólo de derechos estrictamente urbanos como la vivienda, el espacio público, los equipamientos y los servicios básicos,

la accesibilidad y la visibilidad, la centralidad próxima, la movilidad y la inserción en la trama urbana compacta. Pero también la educación y la sanidad públicas, el empleo y la renta básica, la formación continuada y la protección social, el acceso a la cultura y al uso de las tecnologías de información y comunicación. [...] sino como una concatenación de derechos interdependientes que no pueden ser fragmentados y son irrenunciables ya que integran reivindicaciones de la ciudadanía, la participación política democrática a todos los niveles y la aspiración a una ciudad y una sociedad libre, de iguales y solidaria.

8.4 Políticas y planificación urbana

La concepción actual de hábitat trasciende los aspectos meramente materiales de las viviendas en los barrios, incluyendo el acceso a derechos y, sobre todo, a las tareas productivas y reproductivas. En este sentido, las aproximaciones tradicionales de planificación que se centran en lo urbanístico y la materialidad ya no son útiles para pensar en políticas urbanas.

Este enfoque del planeamiento urbano se presenta neutral, sin embargo, el sujeto urbano que se toma de referencia para diseñar la ciudad está basado en el estereotipo de varón hegemónico¹, centra sus intervenciones en la esfera productiva e invisibiliza la diversidad de experiencias, reproduciendo las desigualdades no sólo sexo-genéricas sino sociales, culturales, étnicas y económicas (Falú, 2009; Gomez Hernandez, 2020).

En consecuencia, es necesario incorporar a la planificación urbana una visión relacional del territorio que comprenda su constitución a partir de las relaciones de fuerzas entre actores que conforman vínculos, redes, infraestructuras e instituciones. Además, resulta imprescindible la consideración de una perspectiva de géneros que se pregunte por las disputas territoriales que allí anidan. Esto supone reflexionar acerca de las relaciones de poder vinculadas a la división sexual del trabajo que han dado forma a nuestras ciudades, atendiendo de manera interseccional al género, clase, raza, edad y sexualidad para poner en pie de igualdad las distintas formas de habitar los territorios (Muxí et. al, 2011).

¹ Varón, adulto, blanco, cissexual, propietario, capacitado, heterosexual

Como sostiene Subirats, las políticas urbanas son “un marco para situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel, buscando dinámicas de sustentabilidad compleja, en línea con lo que ha ido denominándose resiliencia urbana” (Edwards, 2009; Jones y Mean, 2010; Coaffee, 2010; Batty y Cole, 2010 en Subirats 2015 p. 96).

La agenda urbana se torna más compleja, incorpora nuevas iniciativas en temas educativos, culturales, sociales o de salud comunitaria. Las ciudades expresan y acumulan desafíos ambientales y sociales a los que las políticas deben dar respuestas.

Con el fin de hacer frente a esta complejidad, Subirats (2015) destaca la importancia de que los actores sociales, incluyendo a las personas y comunidades involucradas, asuman un nuevo papel protagónico en relación con sus propias necesidades. Esto fortalece su capacidad de influencia, facilita la consideración de cambios en las estructuras de poder y permite abordar de manera más efectiva y creativa los desafíos urbanos a través de un enfoque integral y participativo.

En este sentido, el autor considera que la innovación social, como las propuestas de coproducción de políticas, no deben ser entendidas como “meros sustitutos que tienen las comunidades para satisfacer de manera autónoma sus propias necesidades ante la progresiva retirada de los poderes públicos, sino como un mecanismo de reapropiación de recursos y de nueva institucionalidad” (Subirats, 2015, p. 65) que equipare desigualdades, asegurando el derecho de las mujeres y disidencias a la ciudad.

9- DE DÓNDE VENIMOS. REVISIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HÁBITAT EN LOS BARRIOS POPULARES

Los fenómenos urbanos son hoy una consecuencia del desarrollo de las relaciones capitalistas a nivel mundial y en cada una de las realidades nacionales y regionales. Como plantea Pirez (1995) detrás de la ciudad y la urbanización se pueden identificar “dos tipos de procesos estructurales fundamentales: los de la acumulación capitalista y los de la dominación propios de esa forma social. También, encontramos realidades sociales heterogéneas, con actores que

corresponden a universos muy diferentes, económica, social, étnica, de género, cultural o políticamente”(p. 1).

Las ciudades de América Latina viven en continua transformación al ritmo de múltiples sucesos complejos y dinámicos. Una importante proporción de la población de las ciudades latinoamericanas resuelve sus necesidades habitacionales por fuera de los mecanismos del mercado formal. Estos procesos consolidan una fragmentación creciente, y una de sus manifestaciones más explícitas es la presencia de ciudades “duales”, “divididas” o “segregadas”, algo que se expresa tanto espacial como socialmente (ONU HABITAT, 2012).

De esta manera, la informalidad es parte constituyente de la estructura productiva y territorial de la ciudad. Así como también, que los procesos de producción del hábitat constituyen un universo heterogéneo de prácticas sociales de producción y reproducción de las condiciones sociales necesarias para habitar las ciudades.

Sin embargo, la informalidad no debe ser definida a partir de las condiciones urbanísticas o la situación de tenencia de la tierra y/o vivienda cuando no se ajustan a la normativa vigente. Esta situación está mediada también por factores políticos y sociales, y por decisiones políticas que pueden orientar o bien facilitar procesos integrales de inserción urbana plena, o bien pueden reproducir lógicas fragmentadas y fragmentarias (Di Virgilio , Guevara , Arqueros, 2014).

La problemática de las ciudades fragmentadas y de sus asentamientos informales e irregulares se abordó desde diversos campos de investigación (urbanístico, geográfico, sociológico, económico y politológico).Las políticas urbanas constituyen un área de las políticas públicas, en la que se puso en evidencia la necesidad de tratar problemas complejos y de manera conjunta entre múltiples actores (Nari, 2015).

Como sostienen Oszlak y O'donnell una política estatal es un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.” (p.113; 1984). Es a partir

de dicha intervención que se puede inferir cuál es la direccionalidad del Estado ante determinada cuestión y cuál es el curso futuro del proceso social.

Asumiendo que esta toma de posición por parte del Estado no es unívoca, homogénea ni permanente, en este capítulo, se buscará reconocer las tendencias de las políticas públicas urbanas en los territorios excluidos en Argentina a partir de las políticas habitacionales y de planeamiento urbano implementadas desde de 1930.

Modelo de erradicación

A partir de 1930 se produce el fin del modelo Agroexportador para darle lugar a la Industrialización por Sustitución de Importaciones. En este contexto, se desarrolla el fenómeno urbano de los asentamientos informales y parques habitacionales con su capacidad colmada, producto de las oleadas migratorias externas e internas. Este proceso, se desarrolló en las principales ciudades del país pero particularmente en la provincia de Buenos Aires se irán consolidando las “villas miserias”. Estas eran “barrios de trazado irregular, con viviendas precarias, a veces construidas con material de descarte y con carencias de servicios de infraestructura y equipamiento, localizadas espontáneamente en terrenos vacantes de dominio público o privado” (Di Virgilio , Guevara , Arqueros, 2014, p. 4).

El asentamiento en “villas de emergencia” para muchas familias, en principio era de carácter transitorio sin embargo con el tiempo, se convirtió en una solución habitacional de carácter definitivo. La intervención del Estado fue reconocida y demandada en las décadas del 30 y 40 y por ello, se ensayaron algunas respuestas puntuales tanto a nivel nacional como provincial.

Es a partir del primer gobierno peronista (1946) que se incorporaron de forma masiva las políticas sociales a las políticas públicas. Cómo plantea Fernandez Wagner (2010):

Es con los gobiernos de Perón que el Estado desarrolla una política pública de construcción de viviendas (en los planes quinquenales) y de creación de nuevos barrios (Ciudad Evita) al tiempo que se desarrolla una política pública, basada en un conjunto

de disposiciones jurídicas de intervención en el mercado. Por ejemplo, se declara la emergencia en el mercado de alquileres y se restringe la libre contratación (lo cual duraría 30 años) en un tiempo donde el 63% de la población era inquilina, mediante un conjunto de decretos y leyes, que conjuntamente con la Ley de Expropiaciones, constituyen una clara limitación a la propiedad privada. En este período se aprueban otras dos leyes que serían de gran importancia en la expansión y consolidación urbana. La Ley N° 13.512 de Propiedad Horizontal (1948) y la Ley de venta de lotes en mensualidades N°14.005 de 1950. Simultáneamente una nueva carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional (Ley N°12.962 de 1947) permitirá una amplia política crediticia para sectores medios y medios bajos (390 mil créditos entre 1947 y 1957) (p. 7).

Además, es pertinente destacar la incorporación, durante este período, del Derecho a la vivienda digna y adecuada como Derecho propio de los trabajadores y ancianidades en las Reformas Constitucionales de 1949 y 1957.

Desde finales de la década del 50 y durante la del 60 predominaba la visión de que la pobreza urbana era consecuencia de quienes trasladaban su forma de vida rural a la ciudad no comprendiendo “lo urbano y moderno” eran “malformaciones urbanas” que debían ser extirpadas por lo que lo más conveniente era demolerlos y reemplazarlos por conjuntos habitacionales (Fernandez Wagner, 2008).

Durante este período se buscó la integración del sistema productivo mediante el fomento de la industria pesada. Su desarrollo acentuó el proceso de urbanización y crecimiento de la población villera. El problema central era la ausencia de viviendas y la respuesta del Estado a esta demanda, fue a través de la creación de la Secretaría de Vivienda en el ámbito del Ministerio de Economía y la puesta en marcha de programas de construcción de conjuntos habitacionales (Plan Vivienda Económica Argentina, Plan Erradicación de Villas de Emergencia, Fondo Nacional de Vivienda).

La modalidad de intervención, basada en la erradicación con relocalización tenía 3 fases: congelar, desalentar y trasladar. Una vez realizado el relevamiento y

caracterización del grupo se buscaba detener el crecimiento del asentamiento. Mediante un documento, se identificaban los hogares como “villeros a trasladar”. Luego, en la etapa siguiente, se le quitaba el incentivo de permanencia clausurando negocios y emprendimientos económicos, prohibiendo la ampliación o modificación de las viviendas, buscando desalentar la permanencia en el lugar e incitando a abandonarlo y volver a sus lugares de origen, para finalmente, trasladar a la población a través de violentos desalojos (Oszlak,1991; Nari, 2015).

Durante los gobiernos dictatoriales de 1966 y 1976 se mantiene la erradicación como forma de intervención en las “villas de emergencia” con algunas particularidades. Los cambios introducidos tenían que ver con un mayor protagonismo de los municipios en el proceso. Los desalojos no tenían solución habitacional y se utilizó la violencia más furibunda para llevarlos a cabo buscando desarticular la organización vecinal. Además, se incluyó una campaña de estigmatización de la “población villera” presentándola como “no merecedora de la asistencia o tolerancia de la sociedad o el Estado” a través de distintas campañas publicitarias (Oszlak,1991).

El impacto de esta modalidad de intervención fue negativo. Al no contar las nuevas urbanizaciones con infraestructura ni calidad ambiental que garantizara una vida digna para sus habitantes ni integración con el resto de la ciudad; el resultado de estas políticas fue “trasladar el problema” a la periferia. Constituyéndose el Estado en uno de los impulsores de la segregación socio espacial de las ciudades del siglo XX (Oszlak, 1991; Nari, 2015).

Modelo de radicación

La Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos HÁBITAT I (Vancouver, 1976), se presentó como un punto de inflexión en el abordaje del problema al quedar demostrado que la erradicación era ineficaz para resolver el déficit habitacional como para contener u organizar el proceso de urbanización popular.

Las propuestas buscaban llamar la atención sobre la necesidad de políticas que pongan foco en el rol central de los recursos humanos como “agentes de

desarrollo”, y sentaron las bases para el surgimiento de acciones organizadas y estructuradas en organizaciones comunitarias y no gubernamentales en pos de modelos alternativos, como resultaron las iniciativas surgidas en la década del ´70 (Gargantini;2003).

En los años 80 se produce la confluencia de procesos que llevan a un cambio en la modalidad de intervención del Estado. El retorno a la democracia será con índices de pobreza mayores que los periodos anteriores y una creciente destrucción del empleo genuino en sectores industriales y comerciales, lo que sumergirá en crisis y conflictos sociales a amplios sectores urbanos y/o a ciudades enteras. Esto provocaba que en el campo de la planificación urbana se intente abordar la problemática desde los actores y la presencia del conflicto, cuya metodología necesariamente conduce a la planificación participativa y la concertación de intereses. Por otro lado, se centraba la intervención en el diseño urbano con una estética neohistoricista, ecléctica y muy efímera.(Fernández Wagner; 2008).

Es así que se instalan las políticas de radicación de “asentamientos irregulares” a partir de la noción de construcción progresiva del hábitat. A través de los programas de lotes con servicios y de mejoramiento de vivienda con la intervención de las comunidades beneficiarias, las radicaciones se proponen la permanencia de la población en los asentamientos y las mejoras ambientales en ellos. El Estado pretendía regular el proceso de urbanización y avanzar en el acceso a la tierra de lxs habitantes de los asentamientos a partir de la regularización dominial y la dotación de infraestructura de servicios como estrategias para mejorar la situación de pobreza (Nari, 2015).

Este, fue un modelo de intervención fiscalista que se proponía:

proyectar el conjunto de calles y plazas, y de ser posible operar en el tejido de la ciudad, priorizando la reconstrucción del paisaje urbano, de identidades barriales, la importancia del sistema vial como paisaje y como lugar, la consideración de los fragmentos urbanos y el rediseño de sus bordes a fin de integrarlos al tejido urbano periférico, y la valorización del patrimonio (Fernandez Wagner; 2008; P. 49).

Los años '90 van a significar una profunda transformación en materia económica y en la distribución de la riqueza en la Argentina dado el alineamiento con el neoconservadurismo y la profundización de políticas neoliberales. En el marco del achicamiento del Estado y vaciamiento de las instituciones públicas, este deja de liderar el desarrollo para ser facilitador del mercado. El impacto en la ciudades no demoró en hacerse ver dando como resultado urbes más injustas y fragmentadas y acentuando los procesos de segregación social y espacial.

De la mano de los desarrolladores inmobiliarios se da una proliferación de barrios cerrados o *countries* en los suburbios de las grandes ciudades promoviendo el modo de vida segregada para los sectores medios altos. Como señala Fernandez Wagner (2008) paradójicamente la mayoría de estas "urbanizaciones cerradas" no cumplían con las normas de la planificación urbana por lo que se las puede encuadrar como informales.

Este proceso produjo el encarecimiento del suelo urbanizable que sumado a la privatización de los servicios básicos afectó a los sectores recientemente pauperizados. Por tanto, se produce la densificación de lotes ya construidos, la ocupación de terrenos en zonas no aptas, un mercado inmobiliario informal a través de la adquisición y alquiler de casillas o edificaciones precarias en "asentamientos" y "villas".

Persisten en este periodo las acciones orientadas a la regularización dominial de tierras ocupadas (Programa Arraigo² en 1992). En 1993 se sancionó la Ley N° 24.146, conocida como Ley Pierri, que determina una usucapión rápida, por debajo de la prescripción veinteañal de los derechos de propiedad establecida por el Código Civil. Si bien se trata de una Ley Nacional, se implementó para tierras ocupadas en mayor medida en la provincia de Buenos Aires. (Fernandez Wagner; 2008).

La radicación implica, para las "villas miseria" no solo aspectos jurídicos sino también "modificaciones en los lotes y las viviendas a fin de adaptarlas a las normas vigentes, en particular, para abrir calles que las "integren" a la trama urbana" (Cravino, 2003; p. 124). Los resultados de esta modalidad de intervención

² política territorial de regularización de los asentamientos localizados en tierras fiscales aprovechando la creciente desafectación de tierras del uso ferroviario (producto del cierre de ramales).

fueron “muy limitados y mostraron un claro sesgo físico-territorial que no logró cerrar las brechas sociales, culturales y simbólicas de los habitantes” (Nari, 2015, p. 46).

Modelo de Reurbanización o Urbanismo Social

Como mencionamos anteriormente, los años 90 se caracterizaron por los crecientes niveles de pobreza y desocupación y la agudización de las fracturas socioterritoriales en las ciudades. Las políticas urbanas se centraron en dos estrategias: por un lado la “focalización” en los excluidos a través de la consolidación y mejoramiento de las zonas deficitarias factibles de ser urbanizadas. Por otro, el financiamiento de la demanda de vivienda urbanizaba gran cantidad de suelo periférico, lo que contribuye a incrementar la segregación residencial y acentuar la fragmentación de las ciudades. Este período incluyó también el desembarco de agencias multilaterales de crédito en el país, constituyéndose en los principales financiadores de las políticas urbanas (Nari, 2015).

En este marco, impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo se comenzó a implementar el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA). Se planteaba como “una solución integral del hábitat destinado a mitigar la pobreza, al mejorar el estado de construcción de las viviendas existentes y completar la infraestructura urbana; poner en valor el espacio público” (Nari, 2015, p. 47).

El PROMEBA incorporó variables como la regularización dominial, la provisión de infraestructura, el equipamiento comunitario con componentes ambientales, participativos, productivos y capacitaciones diversas se constituye en una experiencia de “integralidad” (Cravino et. Al, 2008). Se presentó como una respuesta a la urbanización tradicional y comprendió la urbanización física pero también la gestión social, institucional y la participación comunitaria. Inicialmente fue gestionado por el gobierno nacional pero a partir de la segunda mitad de los 90, por los procesos de descentralización del Estado y protagonismo de las ciudades como actor relevante de las políticas urbanas, fueron los municipios los encargados.

El nuevo milenio iniciará con la crisis de 2001 y sucesivos gobiernos de transición. Esta crisis generalizada en todas las variables-social,económica,política, entre otras-produjo consecuencias directas en lo relativo a: cierre de industrias y comercios, la paralización del crédito y el congelamiento de los depósitos, el quiebre de bancos, el aumento del desempleo y la pobreza; y un mercado de suelo e inmuebles totalmente paralizado (Reviglione, 2020). Esta coyuntura profundizó la reducción de los recursos de la contraparte nacional del PROMEBA y el estancamiento de este y otros tantos programas.

En 2003 con la asunción de Nestor Kirchner se produjo una reactivación acelerada y se instaló en la agenda pública nacional como prioritaria la cuestión socio-urbana y habitacional. Se reactivaron los programas de FONAVI³ y PROMEBA y se lanzó el “Programa Federal de Construcción de Viviendas” popularmente conocido como “El Federal”. Este último tenía por objetivo satisfacer las necesidades habitacionales de los sectores bajos, incluía dos subprogramas uno de articulación con municipios y otro de urbanización de villas y asentamientos precarios de aplicación inicial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En paralelo se desarrolló también Programa Federal de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, con el objetivo de atender a donde se concentraba el grueso del déficit y el Programa Federal de recuperación de zonas afectadas por las inundaciones (Gargantini, 2019).

Durante las gestiones Kirchner (2003- 2007) y Fernandez de Kirchner (2007-2015) se profundizaron los abordajes sectoriales sin políticas más estructurales sobre las formas de propiedad, sus derechos y obligaciones, y sobre el desempeño de los mercados en lo urbano. En 2007, se lanzó la segunda fase del “Federal”. Si bien se apoyaba en el sistema de institutos provinciales de vivienda, nucleados en el Consejo Federal de la Vivienda, el plan de invertir y construir tan masivamente, diseñado y ejecutado desde el gobierno nacional, tuvo mínimos márgenes de adecuación a los problemas locales. No obstante, el impacto social urbano fue de variados alcances ya que proveyó de servicios de infraestructura y equipamientos sociales, la expansión de las redes de agua y cloacales y las

³ Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), creado en 1972 con el objetivo de involucrar al sector privado de la industria de la construcción para mantener un ritmo sostenido de edificación de viviendas en altura.

mejoras en el espacio público, lo cual consolida áreas urbanas que permanecían en la irregularidad y a medio urbanizar por años.

Distintxs autorxs que han estudiado la temática coinciden en que si bien se avanza con estas últimas experiencias hacia un tratamiento integral de la problemática, se evidencia la persistencia del sesgo territorial focalizado. Se actúa fundamentalmente sobre los efectos y no sobre las causas de los fenómenos; se implementa la política de vivienda de forma aislada del sistema urbano, desconociendo que la ciudad es un fenómeno de múltiples dimensiones que no se limita a la habitabilidad de las unidades. Surge, además, un cuestionamiento relacionado con el financiamiento, dado que las pautas o políticas de los organismos internacionales desdibujan las políticas nacionales . A pesar de las críticas, se observa que aquellos programas que logran flexibilizar sus hechuras y estrechar la relación con los procesos locales de organización y participación popular, avanzan en propuestas alternativas integrales, y aportan muchos elementos nuevos frente a los modos tradicionales de actuación en este campo.(Fernández Wagner, 2010; Gargantini, 2019; Nari 2015).

9.1 ROSARIO Y LAS POLÍTICAS DE HÁBITAT

La ciudad de Rosario está considerada entre las tres ciudades más importantes del país desde el punto de vista poblacional, económico, productivo e institucional (PER, 1998). Según la Proyección estimada del Censo 2022 cuenta más de 1 millón de habitantes en alrededor de 370 mil hogares. Además de ser una de las principales ciudades del sistema urbano de la República Argentina, posee una posición geoestratégica en la región del MERCOSUR. De este modo, se erige como centro de transporte e intercambio de la logística de la región a través de su puerto (Reviglione;2020).

En Rosario, los asentamientos irregulares son un fenómeno que se manifiesta a partir de la década de 1930 y, las políticas de hábitat lejos de cambiar la situación de estos territorios, han resultado ser respuestas parciales a sus problemáticas estructurales (Castagna et. Al 2018). La ciudad supo ser un polo de atracción para mano de obra desplazada por las crisis de las economías regionales y la consolidación de su perfil productivo e industrial. Estxs migrantes al no

acceder al mercado formal de la vivienda, ocuparon tierras públicas en las periferias dando origen a los primeros asentamientos informales en la ciudad.

La crisis del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones hacia fines de los años 70 produjo la pérdida de puestos de trabajo y creciente desempleo así como el aumento de la pobreza urbana. Simultáneamente, debido a su inserción laboral, se da un deterioro de las clases medias que, junto a los migrantes de las zonas rurales constituyen el grupo de los “nuevos pobres”. Se desarrollaron a su vez, las primeras políticas de erradicación y/o relocalización de villas en la ciudad de Rosario (Castagno et. Al, 2018).

El fin del milenio llegará con el agotamiento del modelo de ciudad industrial que sustentó el desarrollo de Rosario. Estudios del Banco Municipal de Rosario (1996) indican que en 1996 el 13% de la población de la ciudad estaba asentada en 91 villas miserias, que ocupaban el 10% de la superficie del tejido urbano.

Como desarrollamos en el apartado anterior, a partir de los lineamientos de organismos internacionales, las políticas de intervención en asentamientos dejaron de lado la idea de relocalización o la construcción de vivienda llave en mano y se van a orientar a tratar los enclaves urbanos de pobreza a través de los Programas de Mejoramiento Barrial (ProMeBa). Siguiendo esta modalidad de intervención, el Servicio Público de la Vivienda y Hábitat⁴ (SPVH) de la ciudad comenzará a actuar a partir de una visión integral del hábitat, incorporando la vivienda, el empleo/capacitación, la promoción comunitaria y de la juventud y la participación de los habitantes en su campo de actuación a través de la implementación del Plan Convivencia. (Castagno et Al; 2018).

Dicho plan se convertirá en un antecedente para inaugurar una nueva etapa, en las políticas sobre asentamientos en la ciudad, con la implementación del Programa Rosario Hábitat (2001). El mismo formaba parte del Plan Estratégico Rosario, contando con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y fondos propios del municipio. La intervención incluía apertura de calles y trazado

⁴El Servicio Público de la Vivienda y Hábitat es un ente autárquico de la Municipalidad de Rosario que se encarga de formular, coordinar y ejecutar programas de política habitacional, dirigidos a la población de menores recursos, de los diferentes niveles del Estado en la ciudad.

del loteo, se aseguraba la infraestructura básica (red de agua, cloacas, electricidad, desagües pluviales, gas y veredas) y mejoras en el equipamiento comunitario.

El programa contemplaba también capacitaciones laborales para jóvenes, acciones para fomentar microemprendimientos y fortalecer los lazos sociales a través de la participación de lxs beneficiarixs en la toma de decisiones. (Castagna et Al, 2018; Fernandez Wagner, 2008; Nari, 2015).

El SPVH para la implementación del Programa, coordinó junto con otras áreas del Estado Local como la Secretaría de Promoción Social, la Secretaría de Producción, Empleo y Comercio Exterior, la Secretaría de Hacienda Municipal, la Unidad Coordinadora del Programa, integrada por el ejecutor y representantes de la Secretaría de Promoción Social, de Obras Públicas, de Planeamiento, de Servicios Públicos, de Producción y Empleo y la Secretaría de Hacienda del Municipio.

El Programa Rosario Hábitat constituyó una propuesta integral de mejoramiento del hábitat popular e integración de los asentamientos irregulares a la trama urbana de la ciudad. Basándose en un enfoque participativo, multisectorial y adaptable, donde se priorizaba la problemática específica de cada comunidad en su territorio. A través de procesos participativos de planificación y ejecución, el programa tenía como objetivo combinar intervenciones físicas y sociales a diferentes escalas (urbana, barrial y habitacional) y niveles de acción (colectivo, familiar e individual).

La política benefició a 4.600 familias en toda la ciudad mediante la llegada de servicios e infraestructura. A partir del componente social del programa, se capacitaron a los beneficiarixs con el objetivo de que tengan una salida laboral y se promovieron espacios de cultura en los barrios.

Las evaluaciones realizadas sobre los resultados del programa arrojan la siguiente información: para el año 2004 las intervenciones habían alcanzado a 7 asentamientos, a 3.575 familias e invertido el 20% del presupuesto del Programa. Para el año 2005, se sumaron 4 asentamientos más intervenidos, llegando a ser 4.297 las familias alcanzadas y ya en 2008 las familias alcanzadas fueron 5.290: se terminaron dos polideportivos, dos centros comunitarios, un centro de capacitación, dos centros de salud y tres plazas. (Brizuela,2015).

Como mencionamos, la implementación del Rosario Hábitat produjo un cambio de dirección de las políticas públicas locales. Introdujo avances sobre una nueva visión de la problemática, y en consecuencia, modificó las respuestas del Estado hacia las mismas. Consolidándose una visión del hábitat en sentido amplio y dejando de lado la relocalización y la cuestión de la vivienda como objeto aislado. Sin embargo, las políticas tuvieron un alcance limitado en cuanto a la escalabilidad del programa.

Producto del contexto macroeconómico y el “boom sojero”, a partir del año 2003, se dio un proceso de desarrollo capitalista basado en la agro-exportación. Parte de esos excedentes se invirtieron en proyectos urbanísticos e inmobiliarios convirtiendo a Rosario en el centro geopolítico y económico de una amplia región metropolitana y central, y en una ciudad moderna, integrada y creativa. La transformación urbana se centró en las zonas con mayor atractivo inmobiliario, turístico y de servicios. (Brizuela; 2015).

Sin embargo el equipamiento urbano no fue homogéneo para toda la ciudad y se profundizó la segregación y fragmentación en las áreas carentes de valor turístico, patrimonial y comercial. En 1996 existían 91 asentamientos informales con alrededor de 22.685 familias viviendo en ellos (Fundación Banco Municipal, 1996), en 2013 el número ascendió a 110 asentamientos y 35.610 familias (Techo, 2013).

Recién a fines de 2013, en una acción conjunta y coordinada entre Provincia y Municipio, se comienza a implementar el Plan Abre que buscó intervenir en materia urbanística y social para trabajar sobre la desigualdad territorial y su resultado más desafiante: la violencia y sus víctimas.

El Plan comenzó a implementarse en el año 2014, acompañado de una política de alto impacto comunicacional. A tales fines, concentró acciones en 33 barrios de Rosario, Santa Fe, y Villa Gobernador Gálvez: según sostenía, se trataban de iniciativas a ser profundizadas progresivamente. De hecho, gracias al avance de determinadas intervenciones, fue aumentando su accionar hasta llegar a cubrir 68 barrios (Gabinete social; 2019).

La política se estructuró en tres ejes principales: Infraestructura y Hábitat, Convivencia y Participación, y Abre Familia. A través de estos ejes, se buscaba

mejorar la calidad de vida de las familias, revitalizar los espacios públicos, promover la convivencia y la participación ciudadana, y brindar un abordaje integral a las familias en situación de vulnerabilidad articulando con el Programa Nueva Oportunidad que tenía por objetivo la capacitación en oficios y becas para jóvenes. Los proyectos incluían obras de infraestructura, apertura de calles, relocalización, construcción de vivienda, provisión de servicios y equipamiento comunitario tanto en Rosario como en otras ciudades de la Provincia (Castagno et al. 2018).

El Gabinete Social, cumplió un rol fundamental en el diseño e implementación de estos programas y proyectos integrales. Se trataba de un espacio político y técnico que luego contó con una propia subsecretaría de coordinación, desde la que se articulaba el trabajo intersectorial llevado a cabo entre las distintas autoridades y equipos técnicos municipales.

Si bien el Plan Abre logró consolidar la coordinación vertical entre niveles de gobierno se identificaron limitaciones para profundizar los mecanismos de participación y apropiación con la sociedad civil así como también la construcción de consensos con organizaciones sociales y políticas.

En términos de resultados, el plan no pudo trascender las acciones focalizadas y profundizar intervenciones y procesos de integración de los barrios a la ciudad. Esta política pretendió una integralidad y alcance que no sólo no fueron suficientes, sino que no pudieron ser sostenibles en el tiempo (Horna; 2020).

Se reconoce que Plan Abre fue una política que significó un nuevo hito en las políticas urbanas sociales de la ciudad. Sin embargo los resultados fueron dispares en el territorio local, debido a la escalada de violencia urbana y el avance de la economía narco que dejó en 2014, 250 homicidios (Ministerio Público de la Acusación de la provincia de Santa Fe, 2014).

10- ORGANIZACIÓN POPULAR Y PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

En el desarrollo del capítulo anterior identificamos que las villas inicialmente se presentaban como una solución transitoria o de paso hasta conseguir una vivienda definitiva. Las limitaciones que comenzó a presentar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones se profundizan con

la irrupción de la Revolución Libertadora que significó el golpe de estado a Juan Domingo Perón en 1955 e impactan directamente en las áreas rurales incrementando la migración desde el campo hacia las ciudades. Este aumento de la población urbana no fue directamente proporcional al desarrollo industrial generando una masa de marginadxs del proceso productivo y consolidándose formas precarias del hábitat (Nesprias; 2021).

Como plantea Nesprias, las villas se presentan desde sus orígenes, como un proceso profundamente político en sí. “ Su conformación, desarrollo y mantenimiento requieren de la organización de los vecinos para la reproducción de la vida y la provisión del bienestar” (2021, p. 401).

A partir de la segunda mitad del siglo xx se produce el surgimiento y desarrollo de distintas formas organizativas por parte de quienes residían en villas de emergencia (Federación de Villas y Barrios de Emergencia, Movimiento Villero Peronista, entre otros). Estos, se agrupaban a partir de sus necesidades colectivas inmediatas y articulaban sus demandas alrededor de algún tipo de organización que las vehiculice.

De este modo, logramos identificar a la política como una actividad fundante y constitutiva de “sociabilidad villera” (Camelli 2017: 87 en Nesprias: 403). Camelli, sostiene que las organizaciones barriales fueron las primeras experiencias de prácticas colectivas en las villas, y en ellas podemos identificar la génesis de una práctica política constituida en torno al territorio. Sin embargo, Ziccardi (1977 en Nesprias, 2021) hace la advertencia de que la existencia de las villas no determina necesariamente la aparición de estructuras organizativas ligadas a las mismas.

Entre 1972-1973 el Movimiento Villero tiene un gran crecimiento por la acumulación política sumada a la articulación con distintas agencias del Estado permitiéndoles incorporar entre las demandas la radicación in situ, la participación de lxs pobladores en todas las etapas de la política habitacional, y la creación de empresas populares para la producción de sus propios barrios.

El movimiento villero –como diferentes sectores del campo popular- sufrió hostigamiento, persecución, desalojos y represión ilegal en el marco de la violencia genocida, feroz y clandestina aplicada por la dictadura cívico militar de

1976, con el objetivo de arrasar con la territorialidad social lograda hasta el momento. Pese a la situación socio-política, se retomaron y reestructuraron los frentes de lucha populares a partir de la articulación con actores eclesiales de inscripción territorial, como Cáritas, la Iglesia Católica y las comunidades eclesiales de base.

Durante la década de 1980, los barrios experimentaron algunas transformaciones. Con la llegada de nuevos pobres se repoblaron las villas, se ocuparon terrenos y se construyeron casas. Este proceso de “autoconstrucción” o de “producción informal de la vivienda” se nutría, como lo indica su nombre, de la mano de obra de sus habitantes y el trabajo solidario de vecinxs y familiares. También se organizaban colectivamente para luchar por servicios (agua, cloaca y gas natural), mejoras ambientales y espacio público. Las palabras de Fernandez Wagner grafican las prácticas colectivas en la resolución de la vivienda y el hábitat para la gran mayoría de lxs pobladores de las villas, que han estado en manos de sus habitantes (2008)“Como una gran fábrica que produce ciudad, los barrios estaban siempre “en construcción”(p.53). Sus pobladores luchaban por “hacer la vivienda” y por “hacer la ciudad”. Se caracterizó por ser una etapa de diálogo en el campo de la vivienda popular.

La década de los 90 fue protagonizada por las Organizaciones sociales como contracara del programa neoliberal de ajuste estructural que se estaba llevando adelante en el país. A la vez, ante el corrimiento del Estado, fueron ellas quienes trabajaron por la reconstitución del tejido comunitario debido al aumento de la pobreza, el desempleo y la precarización laboral. A través de la ocupación de puentes, rutas, plazas y oficinas públicas demandaban trabajo, alimentos y el derecho a la titularidad de la tierra que habitaban. Recuperando la lucha colectiva como valor social forjado en experiencias urbanas, sindicales y del movimiento de desocupados para producir transformaciones sociales, derechos y mejorar la vida(Fernandez Wagner; 2008).

A partir de la crisis argentina gestada a lo largo de los 90 y que estalla en diciembre de 2001 estas organizaciones populares se sumaron a las luchas del movimiento piquetero por la interrelación entre las reivindicaciones pero principalmente frente al desbastamiento que causaba la desocupación. Para hacer frente a este contexto, fueron las mujeres quienes se hicieron cargo de

producir espacios para la reproducción de la vida colectivos y comunitarios. De este modo, saltaron las barreras del confinamiento doméstico y fueron capaces de construir las infraestructuras necesarias para llevar adelante cortes de rutas, asambleas barriales, comedores y ollas populares (Gago; 2019).

Producto de la problematización sobre el trabajo y la vida digna, las organizaciones encontraron en la autogestión de trabajos sin patrón una innovación. Que se sostuvo durante la llamada “recuperación económica” implicando también en la trama de las economías populares la gestión de subsidios provenientes del Estado (Gago; 2019).

A partir del 2003 se configuró una nueva relación entre el Estado y las organizaciones sociales, se basaba en la conversión de lxs desocupadxs en beneficiarixs de políticas de transferencia condicionada de ingresos. Durante los gobiernos de Nestor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernandez de Kirchner (2007-2015) se llevaron adelante políticas tendientes a la recuperación del empleo formal.

En el marco del Programa Federal de Emergencia Habitacional⁵ (2003), en la provincia de Jujuy, integrantes -mujeres y varones- de la Organización Barrial Tupac Amaru “construyeron 8000 viviendas en la provincia de Jujuy, proporcionaron equipamiento comunitario y organizaron una red de servicios sociales, educativos, sanitarios y recreativos, creando y regulando un número estimado en 5000 puestos laborales” (Manzano; 2016; p. 55) a lo largo de 10 años.

Resulta pertinente mencionar también a la Ley N° 1449 de Acceso Justo al Hábitat sancionada en 2012, en la provincia de Buenos Aires como otro ejemplo de la lucha histórica que se viene llevando a cabo por parte de las Organizaciones Sociales para llevar dignidad a los territorios. El objeto de esta es la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable a través de cuatro principios rectores que son su fundamento jurídico. Ellos son: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Además, reconoce el déficit habitacional como un problema multidimensional, ya que el déficit urbano

⁵ Se proponía solucionar la emergencia habitacional y laboral, organizando a los beneficiarios de planes Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas.

integral se convierte en un obstáculo para el ejercicio de otros Derechos Humanos como el acceso a la salud , vivienda y trabajo.

Las Organizaciones Sociales vienen planteando la necesidad urgente de poner en marcha experiencias que contribuyan a construir un mundo para todos que garantice el derecho a la ciudad, la producción social y la gestión participativa del hábitat.

II- APARECER EN EL MAPA: REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES. RE.NA.BA.P

La asunción de un nuevo gobierno nacional en 2015, generó un escenario político propicio para que un conjunto de organizaciones sociales y no gubernamentales planteen la necesidad de avanzar en la formulación e implementación de una política de integración socio urbana de los barrios populares informales. Persiguiendo este objetivo, se conformó una mesa de negociación que estuvo integrada por el Estado Nacional, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC) , Barrios de Pie (BdP)– a partir de 2019 estas organizaciones se agruparán en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPA)-, la organización un Techo para mi país (Techo) y Cáritas, entre otros.

El primer paso fue relevar los barrios populares (hasta el momento denominados como villas o asentamientos) de todo el territorio argentino y las condiciones habitacionales de la población que allí reside. Para llevar a cabo esta tarea se creó la **Unidad Ejecutora de Proyectos Socio Comunitarios dependiente de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación**. Se utilizó la **metodología** que Techo venía aplicando desde 2012 en un relevamiento similar en el país.(Guevara, Marigo y Wallace, 2018).

A partir de la definición de barrio popular como:

un conjunto de un mínimo de 8 familias agrupadas o contiguas en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a al menos 2 de los servicios

básicos (agua corriente, red cloacal y/o energía eléctrica con medidor domiciliario) (Decreto N° 358/2017).

El relevamiento se llevó adelante en el plazo de 12 meses y constó de 3 etapas: el rastrilleo de localidades de más de 10.000 habitantes definiendo los polígonos. un segundo momento de mapeo digital en el que las Organizaciones Sociales cartografiaron los barrios populares que aparecían en los mapas oficiales como una mancha gris a través de Sistemas de Información Geográfica (GIS). Por último, se realizó el relevamiento de vivienda de los barrios populares del país desde la Quiaca hasta Ushuaia participando más de 130.000 relevadores de distintas organizaciones. (García Monticelli, desafíos para la integración socio urbana, clase 4).

El resultado obtenido en este primer relevamiento fue al 31 de diciembre de **2016** existían en el país **4416** barrios populares en los que vivían alrededor de **5.000.000** de personas (Decreto N° 358/17).



Mapa del relevamiento del Registro Nacional de Barrios Populares

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/mapa>

A su vez , el relevamiento, permitió realizar un diagnóstico de la situación de acceso a servicios básicos, que reveló que el más del **90% no tiene conexión formal a agua corriente, red cloacal y gas Natural**; mientras que el **70%** no tiene acceso formal a **energía eléctrica**.

La información relevada dejó de manifiesto la **infantilización y feminización de la pobreza**. Lxs niñxs y jóvenes (entre 0 y 24 años) son el 41% de

la población total del país, mientras que en los barrios populares representan el 56% de la población. Las mujeres son las principales reproductoras de la vida social ya que son las responsables del 65% de los hogares y están a cargo del 85% de los hogares monoparentales.

Es importante destacar que hasta este momento era inexistente la información oficial sistematizada sobre los barrios populares por lo que se enmarca en una primera acción de diagnóstico para poder obtener datos precisos que permitieran, dentro de un proceso más amplio e impulsado desde abajo por las organizaciones sociales, la planificación de una política pública que tenga por objetivo la integración socio urbana de estos territorios.

El relevamiento se institucionaliza y jerarquiza en 2017, mediante el **Decreto N° 358/17** que crea el **Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (Re.Na.Ba.P)** en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) Este mismo decreto, instruyó la entrega del **Certificado de Vivienda Familiar**, documento que otorga la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y que permite a lxs habitantes de los barrios populares relevados dar constancia de domicilio ante cualquier autoridad pública nacional, provincial o municipal y solicitar servicios básicos. Este instrumento posibilitó la generación del CUIL o CUIT y el desarrollo de gestiones para el acceso a prestaciones de salud, educativas y previsionales. A su vez, el certificado otorga **seguridad en la tenencia de la vivienda** (Guevara, Marigo y Wallace, 2018).



Certificado de Vivienda Familiar

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>

Sin embargo comenzaron a aparecer **dificultades** ya que la existencia del Decreto Presidencial no significó que las empresas de servicios públicos mejorarán las instalaciones y atención en estos barrios. Como relata Grabois en “La clase peligrosa” (2018): “Los problemas comenzaron cuando pasamos de los papeles a las obras, de las evaluaciones a las realizaciones. No se trataba simplemente de voluntad política superestructural sino del peso insostenible de la destaralada burocracia del estado privatizado. La famosa máquina de impedir” (p. 39).

Es en este momento cuando las organizaciones, que habían participado del relevamiento, elaboraron una propuesta de ley mientras que la Jefatura de Gabinete del gobierno nacional elaboraba otra propuesta incorporando aportes de las organizaciones. Luego de la salida del Vicejefe de Gabinete, Mario Quintana quien funcionaba como interlocutor, se consensó que el Proyecto de Ley sea presentado por los dos jefes de los bloques de los partidos políticos que conformaban la Alianza Cambiemos. Finalmente, gracias a la estrategia de negociación de las organizaciones, tras un breve debate la **Ley fue aprobada por unanimidad** en ambas Cámaras(Cravino; 2021).

11.1 Del Registro al Derecho: Ley N° 27.453

La sanción de la **Ley 27.453** (Anexo I) hacia fines de **2018** fue un **hito** fundamental en la lucha histórica de los Movimientos Sociales por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de estos territorios. Conocida como Ley de Integración Socio urbana o Ley de Barrios Populares en su articulado comienza definiendo su objeto principal:

Se entiende por integración socio urbana, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la

regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.

Declara, además, de **utilidad pública y sujetas a expropiación las tierras** donde se encuentran los barrios relevados y que son de tenencia privada. A la vez que **suspende los desalojos** en estos lugares por cuatro años⁶ y avanzar con la regularización de la tenencia de la tierra.

La legislación establece la **creación del Programa de Integración Socio-Urbana** para determinar, en conjunto con las jurisdicciones locales, el plan de desarrollo integral necesario para cumplir los objetivos de la ley promoviendo acciones coordinadas con los organismos y ministerios competentes, con el objeto de facilitar el acceso a los servicios públicos básicos por parte de los habitantes de los barrios populares identificados en el Re.Na.Ba.P. En cuanto al financiamiento para llevar adelante las acciones necesarias para implementar el Programa, se crea un **fideicomiso**.

Otro punto importante de la Ley es que en el Artículo 12° se ordena que deberán adjudicarse, como mínimo, el **25% de las obras** de los proyectos de Integración socio-urbana a **cooperativas de trabajo** u otros grupos asociativos de la economía popular integradas, preferentemente, por los habitantes de los Barrios Populares.

La **reglamentación** de la ley se logró recién a **fines de 2019**, mediante el **Decreto N° 819/2019**, con el gobierno de Mauricio Macri ya derrotado. La misma se dió en el último mes de gestión y a través de negociaciones a puertas cerradas con las organizaciones(Cravino; 2021).

11.2 Nuevo Gobierno Nacional: La creación de la SISU y el Programa Nacional Argentina Unida para la Integración de Barrios Populares (PNAU-IBP)

A comienzos del año 2020, con otro partido político asumiendo la gestión del gobierno nacional, se crea la **Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU)**. En este espacio institucional se establece el funcionamiento del Re.Na.Ba.P, que

⁶ Se prorrogó por 10 años el 19/10/2022

pasaría a funcionar primero, dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y luego, definitivamente, en el **Ministerio de Desarrollo Social de la Nación**.

Desde allí, se propone dotar de mayor escala e institucionalidad a los objetivos de la ley N° 27.453 con uno de los focos puestos en la integración socio urbana de los barrios populares relevados. Resulta interesante destacar en este punto que quien conduce la Secretaría es una mujer, Fernanda Miño, que proviene de uno de esos barrios y cuenta con una significativa militancia política y social.

En este marco es que surge el **Programa Nacional Argentina Unida para la Integración de Barrios Populares (en adelante PNAU-IBP)**, el cual se propone impulsar el trabajo en coordinación entre los gobiernos nacional, provinciales y municipales; y organizaciones sociales. El objetivo principal radica en promover el financiamiento de proyectos para la formulación, elaboración e implementación de **Proyectos de Integración Socio Urbana** (en adelante PISU) para los barrios inscritos en el Re.Na.Ba.P y la ejecución de Proyectos de Obras Tempranas (en adelante POT).

Son distintas las líneas de acción que contemplan los proyectos ISU. En primer lugar, se encuentran los **Proyectos Ejecutivos Generales** (en adelante PEG), son proyectos integrales que se componen de todas las acciones necesarias para la integración socio urbana definitiva, establecidas en el art. N° 2 de la ley 27.453.

Como su nombre lo indica, se trata de proyectos de mayor complejidad ya que incluye al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial.

Por su magnitud, la elaboración de un PEG tiene diversos requisitos técnicos (memoria descriptiva, plano de localización, planos: plantas, cortes, vistas, plan de trabajos y curva de inversión, plan de gestión de obra, cómputo y cuadro

presupuestario con costos estimados totales), estudios y certificados de factibilidad de las obras, diagnósticos socio-ambientales, estudios específicos (planialtimetría, análisis de suelo físico, químico entre otros). La elaboración de estos documentos significan una erogación económica que no todas las Organizaciones pueden afrontar con sus recursos. Para dar respuesta a esta dificultad existe una línea de financiamiento denominada “PRE-PEG” en la que se contemplan los servicios vinculados a la formulación y elaboración de un PEG.

Los **Proyectos de Obras Tempranas** comprenden obras específicas de menor escala que, aún sin estar enmarcadas en un Proyecto General para el barrio, cumplen con el propósito de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Las mismas pueden ser de equipamiento urbano, espacio público, accesibilidad o espacios comunitarios, entre otras. Asimismo, para los barrios que ya cuentan con redes de servicios básicos, se pueden financiar obras para las conexiones domiciliarias e instalaciones intra lote de agua, cloaca y/o electricidad. Desde la Sisu se desarrollaron prototipos modulares para facilitar la elaboración de este tipo de proyectos (ANEXO II).

En tercer lugar, aparecen los **lotes con servicios** (“Lote.ar”), es decir, la constitución de lotes que contengan los servicios básicos para ser destinados a vivienda única familiar. Aquí se ubican, a su vez, dos líneas de intervención. Por un lado, el financiamiento de obras para constituir lotes en tierras provinciales, municipales o nacionales y, por otro, el loteo posterior a la adquisición de tierras en oferta de parte de municipios, provincias, nación o privados.

En el marco de la pandemia surgieron los proyectos de emergencia Covid-19. A partir del programa **“Integrar es Salud”** se propone cooperar en la respuesta de los barrios populares frente a las dificultades que supuso el Covid-19 por medio de acondicionar y equipar espacios comunitarios, organizar cuadrillas sanitarias y de trabajo social para promoción y prevención de la salud, acompañar niños y jóvenes con recursos para la escolaridad, dar acceso a conectividad y fortalecer proyectos de promoción de empleo.

La línea de trabajo más reciente, es **“Mi pieza”** destinada a mujeres, mayores de 18 años, residentes en Barrios Populares del Re.Na.Ba.P, argentinas o con residencia permanente. La misma tiene por objetivo brindar financiamiento

para la compra de materiales y contratación de mano de obra con el objetivo de que puedan realizar refacciones, mejoras y/o ampliaciones de su vivienda.

Todas estas líneas de trabajo se financian en mayor medida con el **Fondo de Integración Socio Urbana (FISU)**, creado a partir del del Decreto N° 819/2019 reglamentario de la Ley. Este fondo se compone por medio del impuesto “Para una Argentina Inclusiva y Solidaria” (PAIS); y con parte del aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia a las Grandes Fortunas. De igual forma, la SISU cuenta con financiamiento de Fondos Federales y fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). También, se pretende coordinar con prestadoras de servicios públicos y otros organismos competentes según sea la composición del proyecto. Por su parte, tanto la realización como la ejecución presupuestaria del PNAU-IBP cuenta con el monitoreo de la Auditoría General de la Nación.

El instructivo de “Integración Socio Urbana de Barrios Populares Re.Na.Ba.P: Obras en B. Populares” (2021) establece que las **Unidades Ejecutoras (UE)** son las administradoras de los fondos transferidos y tienen a su cargo el diseño, la planificación y/o la ejecución de los Proyectos de Integración Socio Urbana, es decir, la implementación del POT y/o PEG, según corresponda. El Programa hace una distinción entre **UE “gubernamentales”** (Provincias, organismos o entes autárquicos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios) y **“no gubernamentales”** (Cooperativas, asociaciones civiles y demás organizaciones de la sociedad civil).

Para esta última categoría existen una serie de requisitos para la evaluación de los proyectos. Podrán presentarlos siempre y cuando el objeto social esté vinculado con la ejecución de obras y acciones de mejoramiento de la infraestructura social. Asimismo, deben contar con capacidades técnicas y administrativas que viabilicen la implementación del proyecto; experiencia previa en proyectos vinculados al mejoramiento del hábitat en todas sus dimensiones y financiados por alguna entidad pública; haber participado en el Re.Na.Ba.P y contar entre sus asociados con habitantes del barrio, siendo los dos últimos requisitos deseables mas no excluyentes.

Las UE son las responsables de la contratación de mano de obra, la dirección de obra o inspección y su mantenimiento, mientras dure el plazo de ejecución hasta su finalización en el marco de los Proyectos, siendo las responsables exclusivas de todos los efectos derivados de esas tareas. Resulta central destacar en este punto que, tanto la ley como el PNAU-IBP, indican que el 25% de las obras de urbanización de barrios populares deben adjudicarse a cooperativas de trabajo u otros grupos de la economía popular (Preferentemente integrados por habitantes del barrio). Para garantizar el cumplimiento de este punto se creó el **Registro Nacional de Organizaciones y Cooperativas para la Integración de los Barrios Populares (ReNOCIBP)**. Un registro público de entidades de la economía popular que desempeñan actividades vinculadas a la construcción, el mejoramiento del hábitat, la infraestructura social y la integración socio urbana.

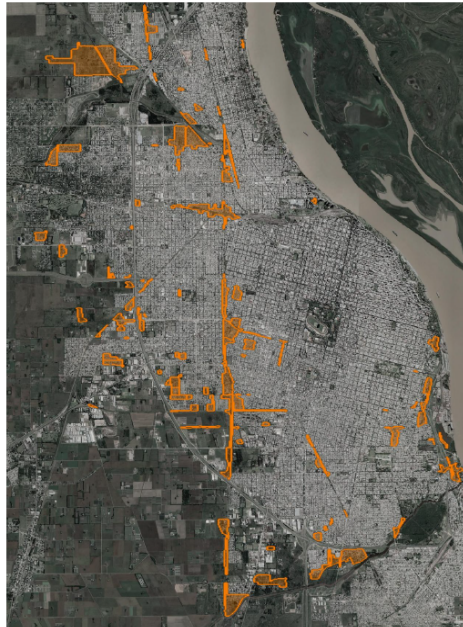
Asimismo, para la gestión territorial de los proyectos, la SISU promueve la **participación y organización de los actores del barrio** (organizaciones, vecinxs y entidades presentes en el territorio) en todo el proceso de desarrollo de las actividades. Así es que se conforman las **Mesas de Integración Barrial** en las que se reúnen vecinxs para pensar de manera conjunta cuáles son las necesidades principales y los proyectos prioritarios para el barrio.

De similar manera, las líneas de intervención prevén un **Diagnóstico Integral Barrial** a partir de la realización de un censo y material cartográfico de los barrios. Esto implica un relevamiento que recaba información específica acerca de aspectos habitacionales, ambientales, sociodemográficos, socioeconómicos y socioeducativos casa por casa y que sirve para la construcción de información propicia para orientar los proyectos a desarrollar.

12- UNA CIUDAD DOS EXPERIENCIAS

De los **4416 barrios populares** relevados por Re.Na.Ba.P en 2016, **112 se encuentran en la ciudad de Rosario**. Si bien en el mapa se observa una distribución en todos los distritos de la ciudad, se verifica una mayor concentración de barrios en la **zona oeste**. Se trata de un distrito extenso, cuyo territorio posee aún zonas de suelo rural y que concentra los mayores porcentajes de necesidades básicas insatisfechas de la ciudad (Techo, 2016). Muchos de estos

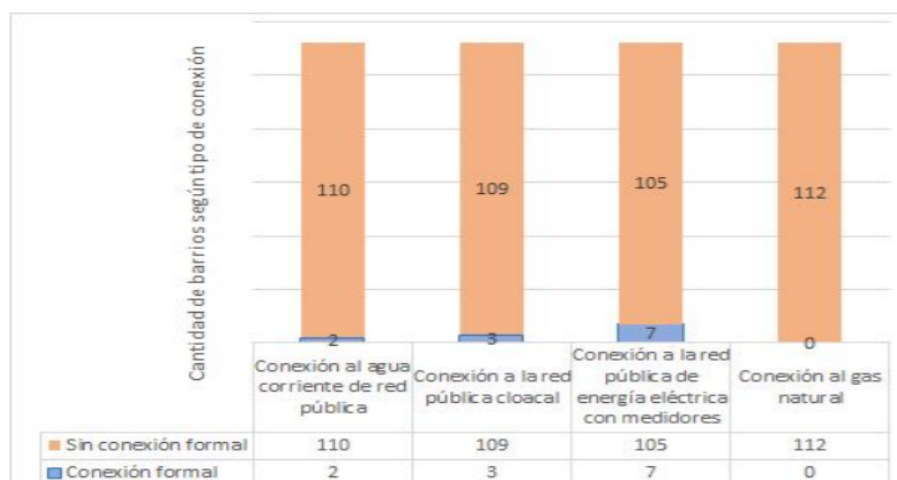
barrios se encuentran emplazados sobre tierras fiscales a la par de las vías del ferrocarril. La mayoría surge a fines del siglo XIX y comienzos del XX; y es particularmente llamativo el incremento de asentamientos en la década de 1970 y 1980. Si bien el ritmo de creación de nuevos barrios descendió, aún continúan conformándose asentamientos.



Mapa de barrios populares en Rosario

Fuente: Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Solidaria y Social (OPPEPSS,2020).

El **acceso a servicios urbanos** es la problemática de mayor predominancia y persistencia en estos territorios. Se registran carencias en el acceso a los servicios urbanos fundamentales para la vida como el agua corriente, la red cloacal, la red de energía eléctrica y la red de gas natural. El nivel de acceso formal a los cuatro servicios esenciales nombrados es muy bajo: sólo **dos** barrios de los 112 acceden a las redes públicas de **agua corriente** de la ciudad; sólo **tres** barrios populares tienen **conexión cloacal** en su perímetro; **siete** barrios populares tienen **conexión eléctrica** con medidores comunitarios o particulares; y **ningún barrio** popular rosarino tiene conexión al **gas natural** (OPPEPSS, 2020 p.12).



Acceso a los servicios urbanos básicos en los barrios populares

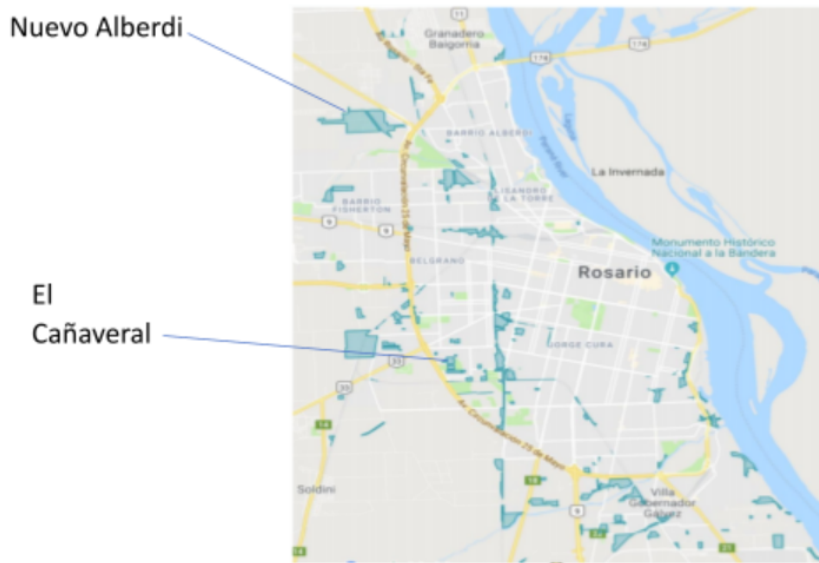
Fuente: Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Solidaria y Social (OPPESS,2020).

En el presente capítulo buscaremos caracterizar los procesos y dilucidar los aprendizajes y desafíos que se pudieron identificar a partir del análisis de los procesos de implementación del Programa Argentina Unida Por la Integración Socio-urbana en los barrios el Cañaverl y Nuevo Alberdi en la ciudad de Rosario.

Nos resulta necesario aclarar que las líneas que aquí se esbozan no fueron formuladas con pretensiones comparativas, sino reconociendo las diferencias entre los barrios, sus tradiciones e historias; y buscando dar cuenta que aquello que los une son sus historias de lucha y la búsqueda de mejores condiciones de vida.

El estudio de implementación de esta política abarca desde el primer año de puesta en marcha, 2020, hasta mediados de 2022. La selección de los casos anteriormente mencionados responde al criterio de que ambos cuentan con un **PEG**.

El PNAU-IBP, desde su origen, con el Re.Na.Ba.P, hasta la implementación de las experiencias seleccionadas nos permite retomar la noción de política pública, en tanto proceso complejo que involucra una pluralidad de actores con diversos recursos, intereses y racionalidades.



Nuevo Alberdi y El Cañaveral
Fuente: Mapa de Barrios Populares

Durante el proceso de implementación se identifica la intervención de distintos actores tanto **estatales** como **no estatales** coincidentes en ambas experiencias. Entre los primeros, se encuentran:

- A nivel nacional, el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Integración Socio- Urbana (perteneciente al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat hasta diciembre del 2020) del Ministerio de Desarrollo Social.
- A nivel provincial, Subsecretaría de Planificación del Hábitat de la Provincia de Santa Fe.
- En cuanto al nivel local, la Municipalidad de Rosario participa a través de la Subsecretaría de Hábitat. Los distintos dispositivos territoriales que se encuentran en cada barrio como los Dispensarios de Salud y los Centros de Convivencia Barrial.
- Es importante destacar el compromiso del Concejo Deliberante de la Ciudad de Rosario con la implementación de la política, particularmente la Comisión de Planeamiento mediante la “Aceleradora de Barrios Populares”.
- El Poder Judicial
- La Universidad Nacional de Rosario.

En cuanto a los actores no Estatales identificamos:

- Las Organizaciones Sociales en tanto Unidades Ejecutoras.

- Organizaciones Sociales del territorio que participan en las Mesas de Encuentro Barrial.
- Prestadoras de Servicios Públicos: Empresa Provincial de la Energía y Aguas Santafesinas SA.
- Vecinxs.

12.1 El Cañaverál

El Cañaverál se ubica en el Sur Oeste de la ciudad de Rosario. Es un sector que se encuentra en situación de vulnerabilidad y en la que existe una mayor concentración de barrios populares. "El Caña"-como lo llaman lxs vecinxs- está registrado en el Re.Na.Ba.P con el ID 1797 en los alrededores se ubican otros 4 barrios que cumplen con los requisitos de barrios populares: La Lagunita, La Cava, El Sol y Amistad.



El Cañaverál y polígonos colindantes

Fuente: Mapa de Barrios Populares

El polígono del barrio comprende una superficie de **8.5 hectáreas** desde calle Espinosa al Pasaje 1847, de calle 1818 a Campbell, de Pasaje 1847 a Juan XXIII y de Pasaje 1856 a Calle Sin Nombre. Según el relevamiento habitan allí **407 familias**, pero Nelson -referente del Movimiento Evita en zona Oeste, entrevistado para este trabajo- comenta que los datos más recientes indican que ya son 560.

Es un **barrio joven** formado a inicios de los 2000, por lxs hijxs de las familias de los barrios aledaños (La Lagunita, Bolatti y Barrio Qom), que en busca de acceso al suelo y la vivienda se fueron asentando en terrenos con cañas, a las que el barrio debe su nombre. Lxs entrevistadxs expresan que los datos obtenidos

para el relevamiento de proyectos arrojan que el barrio se compone de un 50% de la población menor de edad, el 27% tiene entre 18 - 30 años, solo hay un 10% mayor de 40 años; y la población envejecida es nula.

Al encontrarse en la superficie más baja, El Cañaveral ante las lluvias, se convertía en el desagüe pluvial de los barrios linderos. Las **constantes inundaciones** motivaron a que las primeras acciones del Movimiento Evita en este territorio sean de asistencia a lxs vecinxs con mercadería y colchones que se conseguían por donaciones.

Las inundaciones se convirtieron en algo habitual y desde la organización comenzaron a plantearse que era necesario dar otras discusiones para poder abordar el problema de forma integral. Es a partir de este momento que en 2016 comienzan a participar de la Mesa Nacional de Integración Socio Urbana y a traccionar para que se replique una mesa provincial y otra regional.

Para llegar a ser interlocutorxs en las mesas de discusión tuvieron que disputar sentidos. Este punto puede graficarse a través de conversaciones durante el trabajo de campo:

“En primer lugar los propios “Pibes y pibas del barrio teníamos internalizado que en esos espacios no podíamos participar” y luego los ajenos, ya que, según lxs referentxs que fueron parte del proceso “ Participaban los que estaban más capacitados, los que iban a la Universidad pero no quienes vivíamos en los barrios. Entonces reclamamos el espacio porque queríamos decir que se siente vivir ahí y así, cuál es la situación que se vive. Porque nos señalaban como la toma, pero no entraban a ver qué pasaba” (testimonio de la visita territorial, junio 2022)

El recorrido hasta llegar al momento del relevamiento implicó varios desafíos para la Organización. Reconocen que la accesibilidad de la información fue un obstáculo que tuvieron que sortear, formarse para hablar el mismo “lenguaje” que lxs técnicxs y profesionales y así poder transmitirlo a lxs vecinxs del barrio.

El sueño de **ser reconocidxs y dejar de ser un baldío en el mapa** fue lo que impulsó todo el proceso de relevamiento de Re.Na.Ba.P. Hasta aquel momento, el barrio no aparecía en los mapas de la ciudad ni en los planes de ordenamiento territorial, era un espacio verde de Rosario. “Con algunos

compañeros el sueño que teníamos era que se reconociera "El Cañaveral", que se sepa al menos legalmente que está, porque todos sabían pero a la hora de acercar acceso a derechos a los vecinos no existía"(Nelson, Movimiento Evita, septiembre de 2021).

Lxs vecinxs comenzaron a tramitar el Certificado de Vivienda Familiar y a organizarse para pedir la conexión formal de los servicios. Un nuevo contratiempo se presentó cuando las empresas prestadoras no reconocían la validez de los Certificados.

Luego, la sanción de **la Ley** significó una gran herramienta para el Movimiento, ya que garantiza **impedir los desalojos** durante 4 años: "En el Caña llegaban siempre cartas de desalojo, te levantabas con la topadora en la puerta, nunca se hicieron efectivos pero también el miedo de los vecinos te lleva a no poder construir. Son todas casitas de chapa, no construían"(Nelson, Movimiento Evita, septiembre de 2021). El relato de lxs vecinxs deja en evidencia que aún bajo el amparo de la Ley los poderes públicos no estaban al tanto de la nueva legislación y derechos. Por lo que debieron encargarse, también, de poner en conocimiento a los jueces y las fuerzas policiales acerca de los alcances de la Ley N° 27.453 para evitar los desalojos.

Respecto de la presentación del Proyecto inicial a la SISU, se decidió colectivamente que El Cañaveral sea la prioridad. Motivados por el problema de inundación que lo afectaba significativamente. La llegada del Programa al barrio fue el resultado de distintos procesos que venían aconteciendo, tanto en el territorio como en la organización que permitieron su consolidación.

El **Programa Nacional Argentina Unida para la Integración de Barrios Populares** en el barrio El Cañaveral se basa en la ejecución de un **POT** de equipamiento comunitario que consiste en un salón de usos comunitarios y un playón deportivo, y de un **PEG**, que incluye la apertura de calles, nivelación del terreno, regularización dominial y el tendido de servicios públicos. La intervención fue pensada en tres etapas y es llevada adelante por el Movimiento Evita en tanto Unidad Ejecutora. Dichas etapas son: organización del territorio, ejecución y consolidación del PEG.



Proyecto de Integración socio Urbana El Cañaverl

Fuente: Equipo de prensa del Movimiento Evita, 2021

El primer momento está vinculado al acercamiento del proyecto al barrio. Para esto se conformó una **"Mesa de Encuentro Barrial"** donde, además del Movimiento Evita, participan otros actores que trabajan en El Cañaverl como la organización Techo, Movimiento de los Trabajadores Excluidos (MTE), las 5 iglesias del barrio, el dispositivo de jóvenes La Parada del Oeste, la Vecinal 25 de mayo, actores estatales como el Centro de Convivencia Barrial (CCB), el dispensario "Luchemos por la vida" y vecinxs autoconvocadxs. En este espacio, se fueron planteando las problemáticas y las distintas estrategias de intervención para poder abordarlas. A partir de las discusiones colectivas, se tomaron las definiciones en torno al proyecto.

La "Mesa de Encuentro Barrial" fue clave en el proceso para involucrar a todos los actores del territorio. Se desarrollan dos mesas por mes: una de carácter institucional y otra en la que participan lxs vecinxs del barrio. Lxs entrevistadxs coincidieron en defender esta modalidad organizativa, ya que era la única forma de que la política se constituya en una política transversal, no solo para el momento de las definiciones sino para todo el proceso. Este tejido organizativo busca promover la apropiación del barrio para con el proyecto. Otro aspecto que destacan es la adaptación de la propuesta con la realidad de la población.

En la etapa de organización del territorio se presentó el desafío de generar credibilidad en lxs vecinxs del barrio: "Necesitábamos demostrar que la obra se iba a llevar a cabo y no era otra promesa de las que se escuchan en época de elecciones, que iba a quedar en la nada. Hasta los primeros meses era una obra cerrada, no se veía nada adentro y lxs vecinxs desconfiaban." Una de las

estrategias adoptadas por el ME, para generar credibilidad y confianza, fue empezar por la ejecución de las obras tempranas (POT).



Nelson, responsable del Movimiento Evita Rosario-zona Oeste

Fuente: Equipo de prensa del Movimiento Evita,2020

La realización del mapeo cartográfico y el relevamiento conllevaba tiempos prolongados, por eso se decidió, como primera medida, **construir el SUM comunitario** que demoró aproximadamente un año y generó motivación y consecución a corto plazo. En palabras de Nelson: “El Salón de Usos Múltiples va a ser manejado integralmente por los vecinos, para eso estamos armando una comisión de gestión, se está poniendo el nombre al espacio, se está armando una agenda de actividades para que todo el barrio lo pueda usar, la responsabilidad de cómo tiene que estar, quién lo va a limpiar, etc.”(Septiembre 2021)

Otro aspecto fundamental que se consideró en el proceso de planificación fue que el proyecto contribuya a la reactivación productiva y a los procesos asociativos de lxs trabajadorxs de la **cooperativa Flor de Ceibo**. Con la intención de aportar al sentido de pertenencia de lxs vecinxs con el proyecto y promover el involucramiento en las obras se decidió que la obra sea ejecutada 100% por gente del barrio (El Cañaverál y La Lagunita). Por lo que se convocó a lxs trabajadorxs de la construcción de la zona y se brindaron capacitaciones para que quienes no tenían experiencia en el rubro puedan participar. Desde la Unidad Ejecutora consideran que la preexistencia de la cooperativa puede haber sido un factor que se tuvo en cuenta a la hora de adjudicar el proyecto desde la SISU.



Urbanización con gafas violetas en El Cañaverál

Fuente: Equipo de prensa del Movimiento Evita,2020

El POT se inauguró en Diciembre del 2021. La principal obra es el “Salón de usos múltiples: Unidos por la igualdad”. La actividad diaria, da cuenta del por qué de la elección de su nombre. El salón se usa para festejar cumpleaños, brindar talleres de apoyo escolar, de idioma QOM, ESI, reuniones para abordar las problemáticas del barrio y el proceso de urbanización. Cuenta también con una cocina equipada en la que se elaboran alimentos para lxs vecinxs.

En la obra del playón contiguo, las infancias y juventudes se encuentran cotidianamente para practicar deportes y juegos. Entre las instalaciones se destacan también vestuarios y duchas. Estas últimas son exhibidas con gran orgullo desde la Organización ya que, al presentarse la conexión de servicios como uno de los mayores desafíos del PEG, se espera poder replicar la conexión de agua corriente y hacerla extensiva para todo el barrio.



POT Salon de usos múltiples “unidos por la igualdad”

Fuente: Elaboración propia

Para el ME la ejecución del **PEG** significa un cambio radical en la construcción del territorio porque “se pasó de querer hacer copas de leche y merenderos a intervenir en los barrios y hacer realidad los sueños que teníamos”. En este sentido, Nelson menciona que dentro de los primeros acuerdos de la agenda de la “Mesa de Encuentro Barrial”, fue la necesidad de **regularizar los servicios**, que en su mayoría son instalaciones irregulares. Este proceso implica un desafío ya que una obra de esta envergadura conlleva acuerdos, delegaciones y coordinación por parte de la organización; articulación con profesionales que aporten el conocimiento técnico, con los distintos niveles del Estado Nacional, Provincial y Municipal y con las distintas prestadoras de servicios.

La Integración socio-urbana del barrio también posibilitó la **articulación con otros Programas del Estado e instituciones**. La llegada de la línea de financiamiento “Mi pieza” impulsó la tramitación de Certificados de Vivienda Familiar a quienes aún no lo tenían.

Al identificar la demanda de las mujeres que participaban un tiempo y después dejaban de asistir por la necesidad de atender las tareas de cuidados de sus hijxs. Inicialmente, desde la Organización, se creó una comisión de educación para brindar un espacio de acompañamiento a las infancias en edad de escolarización que, además, permita a las madres continuar comprometidas con el proyecto. Posteriormente, se coordinó con el Plan Nacional de Primera Infancia para la creación de un Espacio de Primera Infancia (EPI) al que, actualmente asisten 30 niñxs de entre 2 meses y 4 años.

La llegada de la pandemia del COVID -19 y el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio fue uno de los mayores desafíos que se le presentó a la Organización. La restricción de circulación restringió también el acceso al ingreso diario a los vecinos del barrio que desarrollaban actividades como cartonear, venta ambulante, construcción, entre otras, provocando una gran necesidad alimentaria.

El Cañaveral tuvo que organizarse para dar respuesta a la situación alimentaria y sanitaria. A través de la "Mesa de Encuentro Barrial" que se venía reuniendo por la urbanización, se desplegaron estrategias para hacerle frente a la emergencia y avanzar en la ISU.

Lavarse las manos, una de las principales medidas de prevención del contagio, era muy difícil porque no había acceso al agua corriente. La solución a

esta situación se dió gestionando la instalación de un módulo sanitario (tanque de agua).

Se organizó un dispositivo de salud en el que pudieron participar distintos centros de salud de zona oeste, tanto provincial como municipal. Allí se detectaban los casos de Covid positivo y el equipo médico responsable informaba a un equipo social el domicilio donde se encontraba el caso y se le brindaba asistencia, tanto alimentaria a través de un módulo de alimentos, como productos de higiene. A su vez, a través de dicho dispositivo de salud, se realizaron acciones de atención a la infancia y juventud en riesgo, afectada por las adicciones coordinando con Aprecod (Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones de la Provincia de Santa Fe) y con voluntarixs coordinando diversas acciones como charlas, entrega de elementos, entre otras.

La cuestión alimentaria se atendió coordinando con los comedores del barrio, para garantizar que todos los días, al menos uno, brinde el plato de comida a quien lo necesite. Se administraron donaciones provenientes de clubes,ong y empresas del sector privado a la vez que se gestionaron módulos alimentarios con el gobierno provincial para las familias.

12.1.1 Aprendizajes y desafíos

A partir de la descripción del proceso de implementación del PNAU-IBP en el barrio El Cañaveral emergen cuestiones que nos parece pertinente destacar. Los aprendizajes que se dieron durante el proceso, las potencialidades del proyecto y los desafíos que se le presentan a la política y la Organización, en tanto Unidad Ejecutora, de cara al futuro.

El primer punto a destacar es el **carácter formativo** que tuvo, desde sus inicios con el Re.Na.Ba.P, la política de integración socio urbana para lxs integrantes de la Organización. Se constituyeron en interlocutorxs en las Mesas de Integración Nacional, llevaron adelante el relevamiento, la formulación del proyecto y la puesta en marcha. Además, la unidad ejecutora desempeñó una **función mediadora** de gran importancia debido a que articuló entre actores e intereses diversos y contempló cuestiones técnicas inherentes a un proyecto de tal magnitud.

La participación e involucramiento de lxs vecinxs en el PNAU-IBP se da mediante distintas herramientas para que el mismo sea, **un proyecto del barrio y no solo de la Organización**. El dispositivo distintivo es la “Mesa de Encuentro Barrial” que la integran las Instituciones y Organizaciones del Barrio buscando **fortalecer el tejido organizacional ya existente en el territorio**. Según el testimonio de lxs entrevistadxs, este proceso trajo aparejado el **fortalecimiento de los lazos comunitarios, el cuidado de lo común y la solidaridad** entre lxs vecinxs.

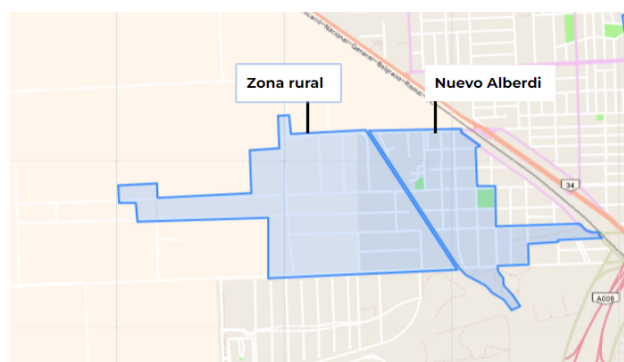
Por otro lado, se destaca como una fortaleza de este proceso, la **consolidación de lxs trabajadorxs organizadxs del barrio en La Cooperativa Flor de Ceibo**.

Otro resultado a destacar es el **desembarco de otros programas estatales** en el barrio a partir de la articulación impulsada por el proyecto, reforzando de esta manera, la noción de Integración socio-urbana.

El gran desafío que se le presenta a la Unidad Ejecutora es la **regularización de servicios** ya que esta acción implica acuerdos, delegaciones y coordinación con los distintos niveles del Estado y las empresas prestadoras de servicios.

12.2 Nuevo Alberdi

Nuevo Alberdi se encuentra en la zona **Nor Oeste** de la ciudad de Rosario. Está compuesto por dos polígonos divididos por el “Canal de Ibarlucea”: Nuevo Alberdi en el que se encuentra la mayor concentración de familias (1635) y la Zona Rural que es más extensa territorialmente pero solo habitan allí 331 familias. Identificados en el Re.Na.Ba.P con los ID 1837 y 1759, la suma de ambos polígonos tiene una extensión de **150 hectáreas**.



Polígonos de Nuevo Alberdi
Fuente: Mapa de Barrios Populares

Según el censo que realizó la organización para la implementación del PNAU-IBP, de las **1936 familias** que residen en ambos polígonos el 50% se encuentra a cargo de mujeres. Es un barrio joven, ya que si bien existe un porcentaje de la población envejecida, el 73,5% tiene entre 0 y 35 años. Posee una tasa de empleo del 39%; quienes viven allí se dedican principalmente a la construcción y al trabajo doméstico (empleadas en casas particulares), mientras que en menor proporción se encuentran actividades como el comercio barrial, la elaboración de comidas, recuperación de residuos urbanos, fabricación de ladrillos y la agricultura familiar, entre otros oficios.

El territorio se estructura por fuera de los límites históricos de la trama urbana marcada por la Avenida de Circunvalación; contiene **dos zonas** bien diferenciadas: **una urbana**, más estructurada con calles delimitadas, casas bajas, terrenos pequeños; y **otra rural**, donde predominan actividades productivas como cría de animales pequeños, hornos de ladrillos y un tambo. Esta zona contiene grandes vacíos que constituyen las últimas tierras urbanizables de la ciudad, situación que evidencia su importancia en el desarrollo urbano de la misma, que modela la historia del barrio y de la propia organización que lleva adelante la experiencia.

Es un barrio con escasas instituciones estatales (centro de salud, centro de convivencia barrial municipal, comisaría) y algunas organizaciones sociales con continuidad en el barrio vinculadas a partidos políticos e iglesias. Es, además, uno de los barrios denominados “calientes” por las fuerzas de seguridad, debido al accionar de bandas narco en la zona: crímenes, balaceras y balaceras extorsivas.

Nuevo Alberdi linda con los barrios privados más exclusivos de la ciudad y ,en consecuencia, con tierras de gran valor en el mercado inmobiliario. En 2007 se produjo una gran inundación en la zona rural que desató un conflicto territorial. Al bajar el agua, los operadores inmobiliarios quisieron aprovechar la oportunidad de hacer negocios buscando comprar o apropiarse de esas tierras inundables a bajo costo y expectantes de una futura intervención del Estado a través de la obra pública, que cambiará los usos de suelo y, por ende, el valor de la tierra.

Frente a esta situación, el “Movimiento Giros” (posteriormente se constituyó como la fuerza política Ciudad Futura) que tenía trabajo territorial en el barrio, organiza la Asamblea Popular Nuevo Alberdi. A través de distintas modalidades

de intervención (acampes, movilizaciones, propuestas legislativas, etc) lograron visibilizar y dar la discusión acerca del modelo de ciudad que se proponía. Un hito de esta lucha fue la sanción de la Ordenanza Municipal conocida como “Ya Basta” que prohíbe la figura de barrio privado, convirtiéndose en pionera en Latinoamérica. Lejos de resolver la situación, la violencia sobre lxs miembros de la organización y las familias del barrio se agudiza y la judicialización se instala en el conflicto (Giros, 2015).

Durante estos años tumultuosos, se desarrollaron también otros proyectos territoriales con el fin de solidificar el arraigo y la identidad colectiva del barrio. Se creó la Escuela Ética, primera secundaria de gestión social reconocida por la provincia de Santa Fe y se reactivó la producción del Tambo La Resistencia que actualmente conforma una cadena láctea que produce e industrializa 1400 litros de leche diarios.

Además, en 2015, Ciudad Futura, ingresará formalmente al Concejo Deliberante Municipal con 3 concejales electos (actualmente cuentan con 5 bancas).

En 2016, la Organización participa del relevamiento de Barrios Populares que se estaba llevando a cabo a nivel nacional, en la ciudad de Rosario. Finalmente, el 1 de septiembre de 2020, en plena pandemia se firmó el convenio de urbanización de Nuevo Alberdi, con la presencia de los principales funcionarios municipales, provinciales y nacionales. En palabras de Caren Tepp, referente de Ciudad Futura, “Fueron muchos años de lucha y resistencia, imaginamos muchas veces este momento creo que todos y todas soñamos en cuando iba a ser ese día en que íbamos a celebrar que la tierra es nuestra”.

Ciudad Futura se presenta como Unidad Ejecutora del PNAU-IBP, decide convocar al Instituto de Gestión de Ciudades (asociación civil especializada y con vasta experiencia en planificación urbana) para hacerse cargo de la tarea técnica de la hechura del PEG. Dicho documento consta del diseño del Masterplan (Anexo III) de la zona, de los POT (que financia el propio programa) y del desarrollo de otros proyectos integrales de financiamiento futuro.

Según señala el documento de la intervención publicado en el sitio web del IGC y el testimonio de lxs propios protagonistas, la estrategia de intervención se planificó en 3 momentos: organización territorial, planificación técnica y convite.

La organización territorial contempla el diseño y el desarrollo de todas las actividades que implican empoderar al territorio con la urbanización, a saber,

informar, preparar, coordinar, discutir, decidir, etc. Responde a la pregunta de cómo involucrar a lxs vecinxs e instituciones en la urbanización y cómo dejar instaladas capacidades para sostener y defender el proyecto en el tiempo. La organización considera este momento como el del “empoderamiento”. En esta tarea están involucrados directamente Ciudad Futura e IGC.

Este primer momento inició con la firma del convenio y tuvo un doble desafío de no sólo implicar a lxs vecinxs en el proceso sino llevarlo adelante en contexto de pandemia. Apelando a la creatividad e innovación se implementaron diversas herramientas. La difusión e información del PNAU-IBP fue a través del Programa de radio FM "Salir a contar". Para asegurar una radio en cada casa se realizó una campaña de donación de aparatos a través de las redes sociales. Las mismas fueron distribuidas en el barrio desde los comedores y merenderos, lugares donde se aseguraba la presencia de lxs vecinxs. El espacio (físico y de frecuencia radial) fue prestado por una iglesia evangélica del barrio para contar con dos horas de transmisión los días sábados. También, tuvieron que "patear el barrio" la militancia se organizó en duplas territoriales para llegar a los hogares con la información y con todos los dispositivos participativos e informativos de la Urbanización.

Se realizaron también Micro encuentros institucionales barriales convocando a más de 10 talleres de 10 referentes cada uno, no solo para explicar el proceso de urbanización que se estaba iniciando, sino fundamentalmente para construir y poner en valor la historia del barrio; y comenzar a imaginar el barrio deseado.

"Salimos a urbanizar" repetían quienes censaron durante las 5 jornadas de censo en febrero de 2021. Estas actividades de relevamiento social, catastral y dominial fueron desarrolladas por más de 80 personas, de las cuales alrededor del 60% son vecinxs del barrio capacitadxs y entrenadxs a ese efecto. Estas instancias fueron fundamentales para la obtención de datos certeros a partir de los cuales planificar las intervenciones.



Censo ISU - Nuevo Alberdi

Fuente: www.igc.org.ar/nuevoalberdi

La Ley N° 27.453 indica que la Integración socio-urbana se debe implementar a partir de **acciones progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad**. En el caso de Nuevo Alberdi fueron **variadas las estrategias** que se utilizaron para identificar cuáles eran las intervenciones que querían los vecinos. Las duplas territoriales distribuyeron "Kits de Mapeos" en los hogares del barrio. El Kit incluía un mapa, la consigna de trabajo, artículos de librería y todos aquellos elementos necesarios para el desarrollo de la tarea. Desarrollaron un mapeo acerca de las dinámicas y flujos del barrio (¿qué hago en el barrio? ¿cómo me muevo? ¿qué hago fuera del barrio? ¿cómo lo hago?) y otro de carácter proyectual sobre deseos. Las duplas territoriales llevaban los kits a las familias y los recogían en la siguiente recorrida.

A partir del incremento de las situaciones de violencia de género que identificaron las duplas territoriales, se desarrolló un conjunto de encuentros denominados "Las mujeres urbanizan Nuevo Alberdi". En ellos las mujeres identificaron los espacios barriales donde sienten peligro y/ o temor; se avanzó en la consolidación de una red de mujeres de alerta y acompañamiento en situaciones de violencia; y en el diseño de espacios públicos y equipamientos con perspectiva de género. Una de las obras tempranas del proyecto general, es un espacio público diseñado por este colectivo. También, se realizaron mapeos junto a los comerciantes del barrio.

Se aprovecharon los espacios de encuentro propiciados por los merenderos y comedores, para, a través de dinámicas participativas conocer las necesidades y

deseos de las infancias y adolescentes fundamentalmente referidos a equipamientos y espacios públicos.

En los lugares definidos para la ubicación de los POT se instalaron grandes paneles (emulando carteles de obra) con los proyectos. El objetivo apuntaba a comunicarles a lxs vecinxs el proyecto, recibir opiniones y decidir sobre algunos temas. Estos paneles se denominan “fugaces” porque duran poco tiempo, se van moviendo según el proyecto. Considerando las restricciones sanitarias y las oportunidades de encuentro. Para la realización de los últimos talleres fugaces se aprovecharon los encuentros donde se entregaron los certificados de vivienda familiar.



Técnicas de coproducción - Nuevo Alberdi

Fuente: www.igc.org.ar/nuevoalberdi

El **PNAU-IBP de Nuevo Alberdi** está compuesto por **7 POT** incluidos en el **PEG** o, como lo llaman desde la organización, "Masterplan". Se pueden identificar 3 ejes de intervención en el Plan Ejecutivo General: Conectividad e infraestructuras incluye la integración vial y conectividad digital del barrio, red de agua y cloacas en la zona urbana (POT), el mejoramiento de la red eléctrica de la zona rural; equipamientos e institucionalidad barrial, un nuevo edificio de la Escuela de Gestión Social: “La Ética”(POT) , Escuela Primaria Provincial , Sede Nuevo Alberdi de la Universidad Popular UNR. Se propone además un "Eco sistema de cuidados (Primera infancia, adultos, mujeres)", Nodo de Gestión Estación NA, Centro cultural Plaza de Alambre, Laboratorio audiovisual (Cine club, Museo de las personas invisibles).

Espacios públicos e infraestructura verde contempla el reacondicionamiento o la creación de 3 Plazas (POT): de la Estación, de la Ética, Comestible y el Parque del canal. A su vez, se proyecta la construcción de un Playón deportivo en la "Canchita de Servellera" (POT) y un Sistema de reservorios y humedales.

Dentro del eje desarrollo socio-económico se planifican intervenciones que potencien a comerciantes barriales a través del Centro Comercial Bouchard. Así como también la creación de un Área de producción de alimentos saludables, reconversión de ladrilleros con una fábrica de premoldeados hormigón y adobes, escuela de oficios tradicionales y tecnológicos (Universidad Popular), economía del cuidado, cuidadores del ambiente y el espacio público, innovación normativa para la integración barrial Plan especial de los canales Ibarlucea- Salvat.

Nuevo Alberdi -como la mayoría de los barrios populares- no cuenta con **servicio cloacal** por lo que los desagües se realizan a pozos absorbente o zanjias y la provisión de agua es a través de conexiones informales con mangueras o el servicio de cubas que facilitan entes públicos. Esto motivó que la **regularización** de esta situación sea una de las **obras tempranas prioritarias** propuestas por la Unidad Ejecutora. Para llevar adelante esta tarea se convocó a la Secretaría de Obras Públicas del municipio y la empresa prestadora del servicio, Aguas Santafesinas. El proyecto alcanza al área urbana ya que es el sector más consolidado y con mayor cantidad de población. Asimismo, se contempla en un momento posterior, la ampliación de la red para la zona rural que será parte de un proyecto urbano mayor que se está trabajando con el Municipio.

En el barrio se encuentra la primera escuela de Gestión social de la provincia, el Complejo Educativo E.T.I.C.A. N° 3188. En la búsqueda de poder dotar en el corto plazo de un equipamiento socio-comunitario a la zona rural e integrarla con la zona urbana, se proyectó la construcción de un nuevo edificio en la Zona Rural donde funcionará la institución. De esta manera, la escuela se concibe como germen de urbanidad, buscando restaurar y entretrejer espacios urbanos y vínculos para impulsar la inclusión y la cohesión social" (IGC; 2021).

Se propuso la construcción "la plaza de la Ética" para otorgarle mayor relevancia institucional a la Escuela, sumada a la intención que se constituya un "Corredor de Integración" (este-oeste) conformado por el par vial Bouchard-Somoza. Dicho corredor se plantea como una plataforma verde, sobre el que se ubican equipamientos urbanos, comerciales y residenciales de densidad

media. Este POT es la respuesta a la demanda de un espacio público recreativo que emergió en cada encuentro participativo con lxs vecinxs de la zona rural.

En otro orden, se prevé la ejecución de otros dos espacios públicos. “La Canchita de Servellera” es el espacio deportivo del barrio. Una zona libre de ocupación, que, en los diversos talleres y encuentros fue señalado como un espacio de referencia, pertenencia e identidad. Por este motivo, es que en este terreno se decidió la realización de una cancha de césped sintético y una cubierta. La transición entre ambas canchas estará compuesta por sitios de descanso, juegos infantiles y equipamiento aeróbico. También, contará con una estructura metálica que permitirá la realización de actividades barriales en mejores condiciones. Ferias de la economía popular, charlas, clases de gimnasia y baile le darán un uso intensivo al lugar

La “Plaza comestible” por otro lado, se encuentra en el tramo inicial de la calle JJ Pérez. Se pensó en dos espacios: uno deportivo (cancha de niños y equipamiento aeróbico) y otros de juegos infantiles y recreación. A partir de la presencia de algunos árboles frutales en la plaza y el trabajo en los talleres, se decidió que los árboles, arbustos, enredaderas se pueden sumar a la dieta y cocina de cada hogar.

Para el desarrollo de la estrategia, el contexto de pandemia fue determinante. Desde la organización identificaron a esta coyuntura como un obstáculo para la realización de los encuentros participativos. Por ello, resultó clave, entonces, el **diseño de dispositivos de coproducción adecuados** a las restricciones sanitarias, la nula conectividad y la escasa tecnología disponible en los hogares.

Sin embargo, no fue un impedimento para reconocer el PNAU-IBP como “un proceso hermoso, desplegamos toda la inteligencia colectiva, soñamos y construimos juntas y juntos no sólo un barrio a pura dignidad, sino una sociedad más justa y digna” (Pelusa, militante CF). Se dice que las condiciones sanitarias fueron un gran condicionante, que obligó a plantear nuevas estrategias siempre permeadas de incertidumbre, pero todo lo ocurrido en el barrio en los últimos dos años logró inyectar optimismo, autoestima y motivación en muchos de lxs vecinxs que ven en la Urbanización un horizonte de mejora de sus condiciones de vida material y de esperanza de futuro.

12.2.1 Aprendizajes y desafíos

A partir de la descripción del proceso de implementación del PNAU-IBP en el barrio Nuevo Alberdi emergen cuestiones que nos parece pertinente destacar. Los aprendizajes que se dieron durante el proceso, las potencialidades del proyecto y los desafíos que se le presentan a la política y la Organización, en tanto Unidad Ejecutora, de cara al futuro.

Al hacer una revisión de la experiencia del PNAU-IBP en Nuevo Alberdi, una de las principales fortalezas que se evidencian es la **apropiación del proyecto** por parte de lxs vecinxs. El involucramiento superó los límites de los dispositivos participativos propuestos por la UE. Ejemplo de ello fue la formación de "Patrullas de la Urbanización" en las que lxs habitantes monitorean y supervisan minuciosamente cada obra que se hace en el barrio.

El punto que se menciona anteriormente no solo se relaciona con la tradición organizativa del barrio de Nuevo Alberdi, sino también con la **estrategia de participación innovadora** que se desplegó. La segmentación de la población y adecuación al contexto de los instrumentos de participación, para lograr el involucramiento efectivo de lxs vecinxs, es un elemento a destacar de la experiencia.

Los **acuerdos con diversos actores estatales** (Ministerio de Educación de Santa Fe, Municipalidad de Rosario y Universidad Nacional de Rosario) en las propuestas de POT constituyen una potencialidad del Proyecto, que permite acercar el Estado al barrio y crear nuevas institucionalidades.

Los desafíos que se presentan al analizar el PNAU-IBP se relacionan principalmente con la **extensión del territorio** que abarca y **la magnitud de la intervención** que tiene por delante en el contexto inflacionario actual. Además como, también se mencionó en el caso de el Cañaveral, una cuestión a tener en cuenta es la regularización de servicios debido a los acuerdos que deben hacerse con las prestadoras de servicios.

13- REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo se propuso indagar sobre la implementación del Programa de Integración Socio Urbana (ISU) a partir de las experiencias de los barrios "El cañaveral" y "Nuevo Alberdi" en la ciudad de Rosario entre los años 2020 - 2022 en el marco de la Ley N° 27.453. A continuación, se presentarán

algunas reflexiones finales que no buscan concluir o cerrar debates, sino más bien destacar los principales ejes de análisis del trabajo y señalar posibles puntos a profundizar en el futuro.

Enmarcando la investigación en el campo de los **estudios urbanos**, en el primer capítulo, se presentan los términos, enfoques y conceptos clave que guían la lectura y análisis del tema propuesto, entre los cuales se destacan: política pública, los actores que inciden en ella y cuáles son sus “etapas”; la reconstrucción del concepto de hábitat desde una perspectiva integral, los desarrollos teóricos vinculados al derecho a la ciudad y la planificación urbana.

A partir de la **revisión de las distintas modalidades de intervención estatal en los barrios populares** se buscó identificar cómo la estructura, los momentos históricos, los procesos socioeconómicos –tanto globales como regionales- tienen influencia directa en las políticas públicas de vivienda y hábitat, resultando determinantes para entender el surgimiento de la política seleccionada. La identificación de estas tendencias en las políticas urbanas argentinas de 1930 hasta la actualidad nos permitió reconocer a la **Ley N° 27.453/18** y su implementación a través del **PNAU-IBP** como una **política pública de innovación social**.

Ambos instrumentos de política pública, quebraron décadas de **intervenciones sectorializadas** y centradas en la perspectiva de la “**erradicación**” de asentamientos irregulares y “villas” por parte del Estado; y abrieron camino por primera vez para contar con un **relevamiento, sistematización y georreferenciación** de datos sobre la situación de los sectores más vulnerables de la sociedad para integrarlos a la trama urbana.

Si bien los dos casos seleccionados poseen recorridos e historia diversos, dan cuenta que la **organización colectiva** resulta un instrumento fundamental en la implementación de la política para disputar y traccionar el poder, así como también, **establecer vínculos, redes y espacios no mercantilizados en las ciudades**.

El análisis realizado de la implementación del programa nos permitió reconocer las **principales innovaciones** que están vinculadas a la capacidad de desmercantilización, el componente participativo y la inclusión de la perspectiva

de género de forma transversal en el proceso. También, pudimos advertir algunos **nudos críticos**, que se deben sortear a la hora de aplicar la política pública, entre los que se destacan: los procesos de coordinación e implementación multinivel, la ausencia de una gestión federal, las limitaciones en la capacidad de escalabilidad de los proyectos y la cuestión de la tenencia de la tierra.

La política de Integración socio urbana, en tanto modalidad de intervención del Estado en los barrios populares -territorios históricamente postergados- emerge como un **nuevo paradigma**.

Producto de la lucha de **movimientos y organizaciones** sociales de base territorial se logró el **consenso político** necesario para disputar la agenda pública y constituirse como actores indispensables en la **coproducción de ciudad**.

Respecto del **carácter redistributivo del programa**, este se observa principalmente en dos aspectos: el **financiamiento** y la **ejecución**. Los fondos utilizados para llevarlo adelante provienen del FISU (Fondo para la Integración Socio Urbana), compuesto por el impuesto a grandes fortunas, el impuesto PAIS y otros financiamientos de organismos internacionales. Además, presenta una **ejecución más directa** que otros programas, el dinero se transfiere sin intermediarios a las unidades ejecutoras que utilizan los desembolsos en las actividades proyectadas.

La ejecución directa, sumada al requisito que establece la Ley, respecto de que el **25% de las obras** sean realizadas por **cooperativas**, se tradujo en **generación de empleo** para lxs vecinxs del barrio y, en algunos casos, contribuyó a un mejoramiento en las viviendas (punto que el programa no comprende, sólo por la excepción que implica el programa "Mi pieza").

Cómo se evidenció en los casos desarrollados, la implementación de la política fortalece la **participación popular, el trabajo articulado y los lazos comunitarios** para la vida común en un territorio. A través de distintas estrategias (mesas de encuentro barrial, programa de radio, mapeos colectivos, formación de cooperativas, etc) se incentiva el involucramiento efectivo de la comunidad en la transformación material y simbólica de su barrio, se promueve la toma de decisiones colectivas y se generan aprendizajes progresivos e interactivos.

Otro aspecto novedoso es la **transversalización de la perspectiva de género** en los proyectos. Los mismos incorporan desde el diseño y la planificación, la esfera reproductiva y sostenibilidad de la vida en el ámbito público. Como muestra de ello, dichos espacios alojan múltiples actividades y dispositivos relacionados con las infancias y fundamentalmente, con los cuidados colectivos.

En la ejecución de las obras y diversas tareas relativas a la construcción, se verifica la conformación de cooperativas mixtas con participación de mujeres. Este último aspecto es particularmente destacable siendo el ámbito de la construcción predominantemente masculino.

En relación a las **limitaciones y dificultades** en la implementación del Programa de Integración Socio Urbana se pueden mencionar los siguientes puntos:

El primer aspecto que emerge está vinculado a lo que Pressman-Wildavsky denominaron la **“complejidad de la acción conjunta”** que radica en la enorme cantidad de órganos de la Administración, niveles de gobierno y grupos afectados que están inmersos en todo el proceso de puesta en práctica de un programa, y sin cuyo asentimiento o incluso sin cuya colaboración activa no pueden alcanzarse los objetivos previstos (1973).

Esta complejidad puede evidenciarse en los conflictos que surgen a la hora de **establecer acuerdos, delegaciones y mecanismos de coordinación** que involucran a múltiples actores y niveles del Estado Nacional, Provincial y Municipal, así como a organizaciones y equipos técnicos.

Además, la dificultad de **coordinación entre los diferentes niveles de gobierno**, junto con las diferencias de identidad política entre el Municipio, la Provincia y la Nación, ha resultado en algunos casos, en la delegación de funciones estatales a los movimientos sociales. A pesar del consenso político sobre la importancia de la integración urbana, no existe un compromiso claro por parte del gobierno municipal y provincial para disponer de los recursos técnicos, capacidades e infraestructuras públicas necesarias para hacer de la política de integración urbana una prioridad.

En este contexto, se advierte la **ausencia de una gestión federal efectiva** de la política de integración socio urbana. Aunque existe un convenio marco al que

adhieren las provincias, la respuesta y la articulación con las diferentes áreas estatales de hábitat es dispar. Todo esto refleja la necesidad de abordar estos problemas críticos para garantizar la urgente implementación de la Ley de Integración Socio Urbana en Argentina.

Cómo consecuencia de lo mencionado anteriormente, se termina apelando a la **solidaridad de tecnicxs o a los esfuerzos de la militancia** en lugar de optar por la **profesionalización de las tareas** involucradas en el desarrollo de los proyectos. Esta práctica conlleva a que los movimientos sociales no puedan satisfacer completamente la demanda existente, y por ende, la escala de las intervenciones termina siendo muy limitada.

Un último aspecto a tener en cuenta es el de la tenencia del suelo. Si bien existe la suspensión de los desalojos y el certificado de vivienda familiar, valorados como una conquista para quienes viven en Barrios populares, los **avances** en cuanto a la **regularización dominial son escasos**.

La estrategia de la SISU se enfoca principalmente en **garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra**, en lugar de llevar a cabo procesos de expropiación. Este enfoque particular de la política tiene un **impacto no deseado** en el desarrollo de otras etapas, como por ejemplo, en la conexión de servicios, ya que esto requiere tener la titularización del terreno.

Los puntos mencionados anteriormente nos permiten abrir una serie de **interrogantes** acerca del programa: ¿qué ocurre en los barrios populares que no cuentan con Organizaciones Sociales con capacidades técnicas y políticas para desempeñarse como entidades ejecutoras? ¿Es posible avanzar hacia la titularización de la tierra? ¿Pueden convivir la normativa nacional y la implementación local? La participación que propone el programa ¿logra generar nuevas instancias de democratización en los territorios o solo es un guiño con el deber ser? ¿Cuál es el reconocimiento al trabajo de los vecinxs que se involucran en el proceso?

Estos disparadores e interrogantes son desafíos para el futuro. Una de las claves será que éstos **casos y sus aprendizajes** puedan ser **replicados** como ejemplos de una nueva forma de construir ciudad desde los territorios populares. El **PNAU-IBP** se constituye como una respuesta integral para dar un **salto**

cuantitativo respecto de las respuestas del estado en los barrios populares, por lo que es necesario **impulsarlo y consolidarlo como política estatal**. En este sentido, marca un antecedente y se requiere una **prioridad** urgente en términos de capacidades técnicas, materiales y profesionales para **abordar la situación**.

14- BIBLIOGRAFÍA

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales, 38. 14

Aguilar Villanueva, L.F, (1996) “La Hechura de las Políticas”, México, Porrúa, Grupo Editor,

Asociación Civil Centro De Estudios Legales Y Sociales (2017) “Hábitat digno: diez propuestas de políticas públicas”. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS.

Barenboim, C. A. (2013). El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades: el caso de Rosario, Argentina. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teseo.

Barreto, M. (2010). El concepto de “habitat digno” como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. En Revista INVI, nro. 25, Santiago de Chile.

Borja, J. (7 marzo, 2016) El urbanismo frente a la ciudad actual: sus desafíos, sus mediaciones y sus responsabilidades.UOC Ciudades; Blog del Máster oficial de Ciudad y Urbanismo. Recuperado el 7 agosto, 2022 de <https://blogs.uoc.edu/ciudad/el-urbanismo-frente-a-la-ciudad-actual-sus-2/>

Brizuela, F. (2015). La configuración de Rosario en clave empresarial. Transformaciones urbanas durante las gestiones socialistas. Revista Cátedra Paralela. N°12 pp. 283-306

Castagna, A. I, Raposo, I. M. y Woelflin, M. L. (2010). Evolución de los asentamientos irregulares en Rosario. En La Planificación territorial y el urbanismo desde el

diálogo y la participación, XI Coloquio Internacional de Geocrítica. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires

Castagna, A. I, Raposo, I. M. y Woelflin, M. L. (2018). Los asentamientos irregulares en Rosario, Argentina. Conflictos urbanos y vulnerabilidad social. *SaberEs*, 10(1). <https://doi.org/10.35305/s.v10i1.178>

Carrión, F. y M. Dammert-Guardia (2019) (Eds.) *Derecho a la Ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima: IFEA, CLACSO, FLACSO.

Catenazzi A., Lombardo J. y Fernandez Wagner R. (2003). La Nueva cuestión urbana en la RMBA. Transformaciones socio económicas, proceso de globalización, ciudad y proceso de reproducción social. En Catenazzi A. y Lombardo J. (comp.) *La cuestión urbana en los 90*. La Plata: Ed. al margen, UNGS

Chiara M. y Di Virgilio M. (2005) *Gestión social y municipios: de los escritos del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. 1a ed. - Buenos Aires: Prometeo Libros: Universidad Nacional de General Sarmiento

Chiara M. y Di Virgilio M. (2017) “La gestión de la política social: aspectos conceptuales y problemas”. En: CHIARA M. y DI VIRGILIO M. (compiladoras), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Prometeo/ Universidad Nacional de General Sarmiento. Ciudad de Buenos Aires; Año: 2009; pp. 353 – 372

Collectiu Punt 6 (2019). *Urbanismo feminista por una transformación radical de los espacios de la vida*. Virus editorial, Barcelona.

Cravino, C, et. al (2017). *La ciudad (re) negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades de Argentina*. Los Polvorines, Argentina: Ediciones Universidad Nacional Sarmiento.

Cravino, M.C. (2008) *Los mil barrios (in)formales*. Universidad de General Sarmiento; Los Polvorines

Cravino, M. C. (org.) (2012): *Construyendo barrios: Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Universidad de General Sarmiento; Los Polvorines.

Cravino, Maria Cristina; Activismo legislativo en contexto neoliberal: La sanción de la ley de regularización de asentamientos populares en Argentina en el año 2018; Blucher; 2; 2021; 81-100

Díaz, C. (1997). El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción.

Di Virgilio, M. y Perelman, M. (coord.) (2014). Ciudades Latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO

Di virgilio, M. M., Arqueros Mejica, M. S. y Guevara, T. (2014) Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. En Revista Invi N° 80 / May 2014 / Volume N° 29: 17-51

Falú, A. (2009) Violencia y discriminaciones en las ciudades editora Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos. Edición Sur, Chile.

Fernández Wagner, R. (2008) Democracia y ciudad : procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas : 1983-2008. Univ. Nacional de General Sarmiento ; Buenos Aires

Fernandez Wagner, R (2010) Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. En Assentamentos informais e Moradia Popular: subsidios para politicas habitacionais mais inclusivas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômic 16

Figari, Carlos (s/f) "Conocimiento situado y técnicas amorosas de la ciencia. Tópicos de epistemología crítica" en Cinta de Moebio, Revista de Epistemología de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

GABINETE SOCIAL (2019) "Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas. La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe". Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

Gago, V. (2019). La potencia feminista: o el deseo de cambiarlo todo. Tinta Limón Ediciones.

Gargantini, D. (2003) "Breve revisión histórica de la política habitacional argentina". Documento de Trabajo 015-03- Serie Arquitectura EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina

Gargantini, D. (2017). Capacidades locales para la gestión integral del hábitat en municipios argentinos. *Administración Pública Y Sociedad (APyS)*, (3), 25 a 38. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/15585>

Gargantini,D. (2019). Estrategias de integración urbana en contextos de informalidad y avance de la inseguridad. *Revista INVI [online]*. , vol.34, n.97, pp.105-127. ISSN 0718-8358.

Gómez Hernandez,V.(2020). Cuidados y vida cotidiana.Aportes para pensar la dignidad de los barrios desde una perspectiva feminista. Trabajo Integral Final. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Grabois, J (2019), *La clase peligrosa*, Buenos Aires, Editorial Planeta.

Guevara, T. y Nuñez, P. (2014). La ciudad en disputa. Desarrollo urbano y desarrollo económico en San Carlos de Bariloche. En *Diálogo Adino* N°45 pp. 153-167.

Guevara, T; Marigo, P; Wallace, J. (2018) Integración urbana y políticas públicas: el caso del registro nacional de barrios populares de Argentina: decreto n° 358/2017; Pontificia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo; *Oculum Ensaio*; 15; 3; 28-12-2018; 455-473

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. España: Ediciones Akal.

Horna, N. (2021). El desafío de la gestión local del hábitat: la formulación del programa Rosario Hábitat y el Plan Abre en la ciudad de Rosario. Tesina de grado. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Lefebvre, H. (1975). *El derecho a la ciudad*. 3.a ed. Barcelona: Península

Manzano, V. (2016) Tramas de bienestar, membresía y sujetos políticos: La Organización Tupac Amaru en el norte argentino. Revista Ensamblés 2016, año 3, Edición doble n.4 y 5, pp. 54-71 ISSN 2422-5541 [online] ISSN 2422-5444 [impresa

Muxí Martínez, Z., Casanovas, R., Ciocoletto, A., Fonseca, M., Gutiérrez Valdivia, B. (2011). ¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo?

Nari, P. (2015). Ciudades des tramadas: Políticas locales de Cohesión Social Urbana. Un estudio comparado de políticas públicas locales en territorios excluidos y aportes de diseño. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Valencia. 17

Nesprias, J (2021), "Transformaciones del movimiento villero y las disputas por el bienestar en las políticas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires", Revista Perspectiva de Políticas Públicas, Vol. 10, Núm. 20.

O'Donnell, G. (2009). El estado burocrático autoritario. Buenos Aires: Prometeo.

OGyPP. (2020) Observatorio de Géneros y Políticas Públicas. desigualdad social y desigualdad de género. Radiografía de los barrios populares en la Argentina actual.

ONU. Habitat III (2017) Nueva Agenda Urbana

Oszlak, O. (1991). Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires: Humanitas

Oszlak, O. y O'donnell, G. (1984): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/N°4 1981.

OPPEPSS (2020). "Características ocupacionales y laborales de los habitantes de barrios populares de Rosario 2016-2020". Disponible en <http://oppepss.ungs.edu.ar/informe-caracteristicasocupacionales-y-laborales/>

Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. En CIUDADES 28, México: RNIU

Pradilla Cobos, E. (2014) La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 37-60, jun 2014 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>

Reese, E. y Catenazzi, A. (2010). Derecho a la ciudad. La dinámica del crecimiento urbano y las asignaturas pendientes. En *Voces en el fénix*, nro. 1, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional Gral. Sarmiento.

Reese, E. y Catenazzi, A. (2016). Argentina. A 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes. En *Hábitat en deuda: Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. CABA: Café de las ciudades.

Reviglione, M. (2020) Derecho a la ciudad, urbanismo neoliberal y reconfiguración socio-espacial en barrio Pichincha de la ciudad de Rosario. *Abordajes y cartografías críticas desde la Ciencia Política*. Tesina de grado. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

ROTH DEUBEL, A. (2006) "Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación", Aurora Bogotá.

Subirats, J. (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia en Administración*. MAP. Madrid.

Subirats, J. (2015). *Políticas urbanas e innovación social: entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria Editorial.

TECHO. (2016). *Relevamiento de asentamientos informales*. Disponible en: <http://datos.techo.org/dataset/argentina-relevamiento-asentamientos-informales-2016>

Ziccardi (2008) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI* Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Cro

DOCUMENTOS OFICIALES

Base de datos del RENABAP:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informacion_publica_barrios_populares.xlsx

Decreto 358/2017 Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). En línea:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275037/norma.htm>

Decreto 819/2019 de Reglamentación de la Ley 27.453. En línea:
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223061/20191206>

Fundación Banco Municipal De Rosario (1996): Asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario. Actualización 96. Argentina.

Guía para la presentación de Proyectos de Obras Tempranas (POT) para organizaciones de la sociedad civil, Secretaría de Integración Socio Urbana (MDS). En línea:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_pot_para_organizaciones_sociales.pdf

Guía para la presentación de Proyectos de Obras Tempranas (POT) para Provincias y Municipios, Secretaría de Integración Socio Urbana (MDS). En línea:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/fisu_-_manual_de_proyectos_pot_-_provincias_y_municipios.pdf

-Guía para la presentación de Proyectos Ejecutivo General (PEG), Secretaría de Integración Socio Urbana (MDS). En línea:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/fisu_-_manual_de_proyectos_peg_-_provincias_y_municipios.pdf

Instituto Nacional De Estadística Y Censos (2010-2022). Censo nacional de población, hogares y vivienda de Santa Fe. Buenos Aires: INDEC. Disponible en:
https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135

Mapa de barrios populares a nivel nacional:
<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/mapa>

Ministerio Público de la Acusación de la provincia de Santa Fe.(2014). Informe sobre homicidios. Disponible en línea: https://mpa.santafe.gov.ar/mediafiles/nw59bfe8683df27_31_Informe%20de%20Homicidios%202014%20-%20Resumen%20Ejecutivo%20-%20Departamento%20Rosario.pdf

TECHO Argentina (2013). Relevamiento de asentamientos informales. Recuperado de:

http://www.mapaasentamientos.com.ar/downloads/Relevamientos_de_asentamiento_2013_BAJA.pdf

TECHO Argentina (2016) Relevamiento de asentamientos informales 2016. Presentación de resultados. Recuperado de <http://relevamientotecho.org.ar>.

SITIOS WEB CONSULTADOS

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana>

<https://www.igc.org.ar/nuevoalberdi/>

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>

-

15- ANEXOS

Anexo I

HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA

2018-10-29

RÉGIMEN DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL PARA LA INTEGRACIÓN SOCIO URBANA

Ley 27453

Interés Público. Declaración.

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

Ley:

RÉGIMEN DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL PARA LA INTEGRACIÓN SOCIO URBANA

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

Se entiende por integración socio urbana, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la

seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.

Artículo 2º- Con el objeto de proceder a su integración urbana, declárase de utilidad pública y sujeta a expropiación, la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los Barrios Populares relevados en el RENABAP, cuya identificación se agrega como anexo, conforme lo establece el artículo 5º de la ley 21.499.

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

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

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

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

1. Crear el Programa de Integración Socio-Urbana para determinar, en conjunto con las jurisdicciones locales, el plan de desarrollo integral necesario para cumplir los objetivos de la presente ley.

2. Implementar en forma conjunta con las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los que se encuentren los bienes inmuebles sujetos a expropiación y mediante convenios específicos, proyectos de integración socio-urbana, que estarán sujetos a la viabilidad técnica, ambiental y económica y a criterios de planificación urbanística y el marco legal propio de cada jurisdicción, con el objeto de generar condiciones tendientes a mejorar la calidad de vida de sus ocupantes.

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Celebrar acuerdos con las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de transferir aquellos bienes inmuebles de titularidad de las jurisdicciones locales y que formen parte de los bienes inmuebles sujetos a expropiación.

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

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

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

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

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

Artículo 11.- A los fines de la implementación de la presente ley corresponde al Tribunal de Tasaciones de la Nación fijar de manera prioritaria los valores objetivos que se estimen sobre los bienes inmuebles afectados que le sean requeridos por los organismos competentes. En ningún caso estos valores incluirán las mejoras realizadas por los vecinos ni la plusvalía urbana. Corresponde compensar el valor objetivo determinado por el tribunal con las deudas por tributos o tasas que el propietario dominial de los bienes sujetos a expropiación mantenga con los fiscos y el pasivo ambiental.

Artículo 12.- Las obras a realizarse dentro del marco de los proyectos de integración socio-urbana mencionados en el artículo 6º, inciso 2), de la presente ley, así como cualquier obra a realizarse en los Barrios Populares incluidos en el RENABAP deberán adjudicarse, en un veinticinco por ciento (25%) como mínimo,

a las cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular integradas, preferentemente, por los habitantes de los Barrios Populares.

La Auditoría General de la Nación controlará anualmente la ejecución presupuestaria y la implementación de los proyectos de integración socio-urbana y todas las obras que se ejecuten en el marco de la presente ley con fondos nacionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 20.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

REGISTRADA BAJO EL N° 27453

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

Anexo II

Proyectos de Obras Tempranas.

Extraído de: “Guía para la presentación de Proyectos de Obras Tempranas (POT) para organizaciones de la sociedad civil, Secretaría de Integración Socio Urbana (MDS).”

SALÓN DE USOS MÚLTIPLES: espacio de encuentro comunitario para el desarrollo de actividades necesarias de los barrios

PLAYÓN DEPORTIVO: espacio público destinado a fortalecer el deporte y a favorecer el reencuentro social y la recreación de la comunidad.

CONEXIONES DE ELECTRICIDAD: instalaciones intradomiciliarias con el fin de garantizar seguridad eléctrica a las viviendas

CONEXIONES DE AGUA O CLOACA: acceso efectivo a la Red de Agua Potable y servicio de Saneamiento.

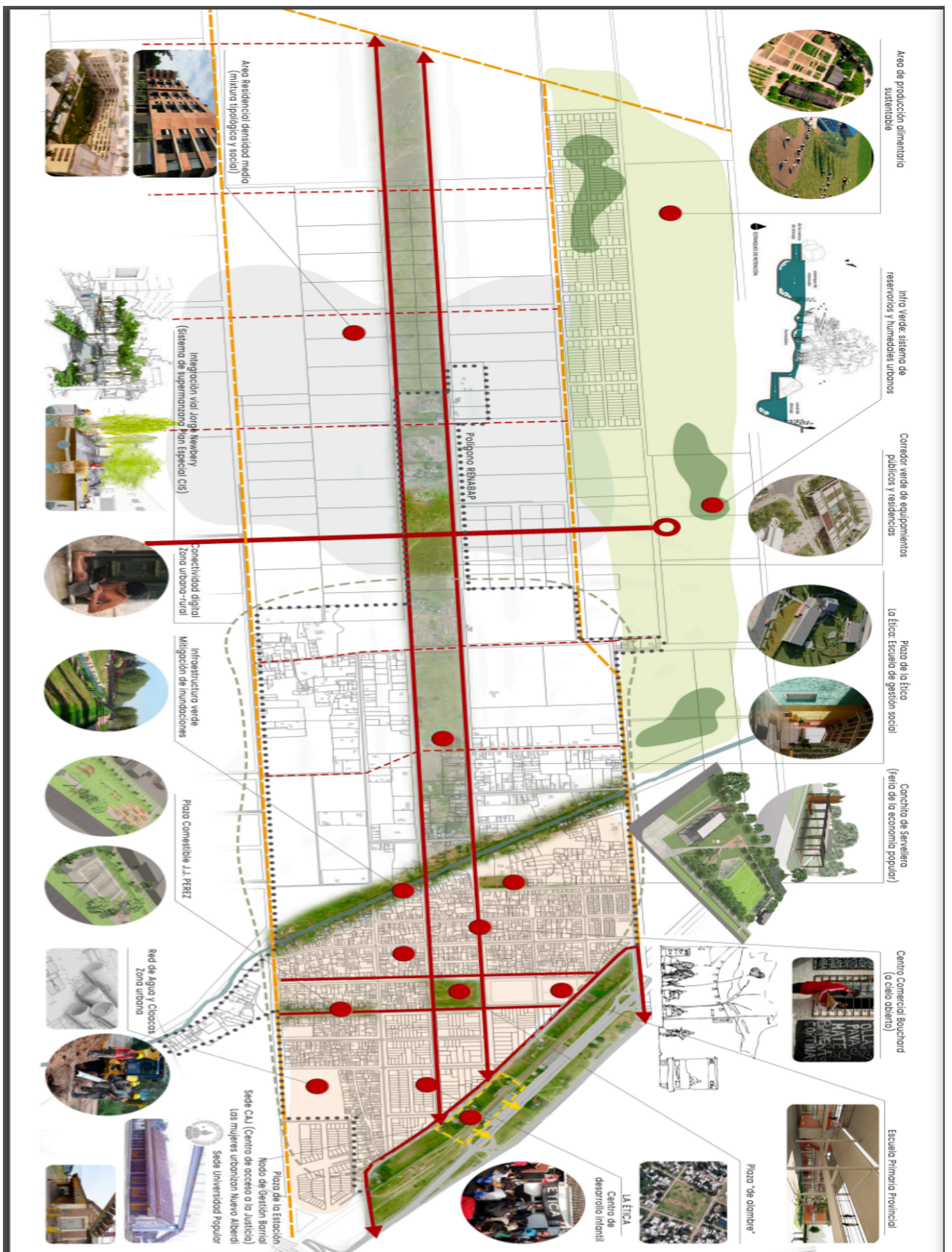
PLAYÓN DEPORTIVO: Generar un nuevo espacio público destinado a fortalecer el deporte y a favorecer el reencuentro social y la recreación de la comunidad, otorgando una mayor cobertura de infraestructura total de los barrios. Este prototipo incluye una cancha multideportes con cerco perimetral.

VIVIENDA- NÚCLEO HÚMEDO: Se proponen la construcción de módulos sanitarios de baño, cocina y lavadero contemplando el acceso al agua, el saneamiento y la electricidad segura.

VEREDA Y ARBOLADO: Garantizar la accesibilidad peatonal a las viviendas de los Barrios Populares y mejorar la condición ambiental y la transitabilidad.

Anexo III

Masterplan Nuevo Alberdi extraído de: www.igc.org.ar/nuevoalberdi



Anexo IV

Guión entrevista

¿Cuál es la historia del barrio?

¿Cómo surge la iniciativa de participar en el PNAU-IBP?

¿En qué consiste el proyecto? ¿Qué etapa de implementación están llevando a cabo?

¿Cuál fue la estrategia para implementarlo?

¿Quiénes participaron del proceso?

¿Qué instrumentos se utilizaron para convocar a lxs vecinos?

¿Se presentaron resistencias?

¿Cómo se pensó la participación de las mujeres y diversidades sexuales?

¿Cómo se dió el vínculo con las prestadoras de servicios?

¿El Estado Municipal o provincial participaron del proyecto? ¿cómo?

¿Cuáles fueron los desafíos que se le presentaron?

¿Cuáles fueron los resultados logrados hasta el momento?