

EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LAS ONGS EN LA GESTACIÓN DE LA LEY NACIONAL N° 27.453

Laura Magalí Marquez Neira, Agostina Arditó Batista

Universidad de Buenos Aires

(laumarnei@gmail.com)

Diciembre, 2025

Resumen

Este trabajo analiza el rol de las organizaciones sociales y ONGs en el proceso de gestación de la Ley Nacional N° 27.453, conocida como “Régimen de regularización dominial para la integración sociourbana”. Esta ley, sancionada en 2018, constituye una respuesta institucional al histórico problema del hábitat informal en Argentina y reconoce, por primera vez, a los barrios populares como sujetos de derechos, iniciando un proceso de regularización dominial y mejoramiento integral. Lejos de haber sido impulsada exclusivamente por el Estado, esta norma fue el resultado de una serie de acciones colectivas articuladas por organizaciones sociales como la CTEP, CCC, Barrios de Pie, Cáritas y TECHO, que visibilizaron, diagnosticaron y propusieron soluciones a esta problemática estructural.

El abordaje metodológico es de tipo cualitativo, basado en fuentes secundarias: leyes, decretos, artículos periodísticos, informes oficiales y documentos de organizaciones civiles. La estrategia analítica se apoya en las contribuciones de Joan Subirats, Oszlak y O'Donnell, y Wayne Parsons, en torno al ciclo de las políticas públicas, la problematización social de demandas y el rol del Estado en relación con la sociedad civil.

La ley 27.453 no solo reconoció estos territorios, sino que incorporó las demandas de las organizaciones: regularización dominial progresiva, participación comunitaria, incorporación de la economía popular en las obras y suspensión de desalojos. Se

analiza especialmente cómo la articulación entre sociedad civil y organismos estatales durante la presidencia de Mauricio Macri fue fundamental para su sanción, y cómo su reglamentación e implementación posterior, a partir de la creación de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), consolidó una política de Estado transversal a gobiernos.

Palabras clave: Integración socio urbana - políticas públicas - barrios populares- organizaciones de la sociedad civil

Resumen

This paper analyzes the role of social organizations and NGOs in the development of Argentina's National Law No. 27.453, known as the "Regime for the Legalization of Land Tenure and Socio-Urban Integration." Enacted in 2018, this law represents an institutional response to the long-standing issue of informal settlements in Argentina. For the first time, it recognizes popular neighborhoods as rights-bearing subjects and initiates a process of land regularization and comprehensive improvement. Far from being solely a State-led initiative, this law was the outcome of a series of collective actions driven by civil society organizations such as CTEP, CCC, Barrios de Pie, Cáritas, and TECHO, which brought visibility to the issue, diagnosed its scope, and proposed viable solutions.

The methodological approach is qualitative and based on secondary sources, including laws, decrees, journalistic articles, official reports, and documents produced by civil so-

society actors. The analytical strategy is informed by the contributions of Joan Subirats, Oszlak and O'Donnell, and Wayne Parsons, particularly regarding the public policy cycle, the social construction of problems, and the relationship between the State and civil society.

Law 27.453 not only acknowledged these territories but also incorporated key demands of social movements: progressive land regularization, community participation, inclusion of the popular economy in construction projects, and a moratorium on evictions. The paper especially highlights how collaboration between civil society and State institutions during President Mauricio Macri's administration was crucial for the law's approval, and how its subsequent regulation and implementation—through the creation of the Secretariat for Socio-Urban Integration (SISU)—helped consolidate it as a cross-government public policy. **Keywords:** Socio-urban integration - public policies - informal settlements - civil society organizations

1 Introducción

El Relevamiento de Asentamientos Informales, impulsado en el año 2013, fue un proyecto de TECHO (ONG orientada a superar la extrema pobreza, a través del trabajo de jóvenes voluntarios y personas que habitan asentamientos precarios) realizado a nivel nacional para visibilizar la situación de miles de familias que viven en situación de pobreza y la vulneración sistemática de sus derechos básicos (TECHO, 2016). En el mismo, se relevaron e identificaron las villas y asentamientos y sus principales características para generar una herramienta de información pública. Identificar, describir y georeferenciar los asentamientos informales existentes en diferentes provincias de la República Argentina.

El informe final fue presentado en 2016 y en el mismo se identificaron un total de 2.432 asentamientos informales en los once territorios relevados donde se estima que viven 650.700 familias aproximadamente. Utilizando la media nacional de 4,6 miembros por cada familia, se estima que al menos 2.993.151 de personas viven en asentamientos informales en el territorio

rio donde habita el 67% de la población argentina.

Como resultado de este relevamiento, se creó mediante el Decreto 358/2017 el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Este fue el primer paso del proceso de integración social y urbana de los barrios más vulnerables del país. En marzo de 2018, la Decisión Administrativa 298/18 transfirió el RENABAP a la órbita del entonces Ministerio de Desarrollo Social. El gran esfuerzo realizado para dimensionar y comprender en profundidad el hábitat informal, así como la situación de las villas y los asentamientos precarios, comenzó a desarrollarse de manera coordinada entre el Gobierno Nacional y diversas organizaciones políticas y sociales. En este trabajo participaron activamente actores de la sociedad civil, entre los que se destacan la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, la Corriente Clasista y Combativa, Barrios de Pie, Techo y Cáritas.

Este relevamiento permitiría luego visibilizar y dimensionar la problemática de la capa más vulnerable del hábitat informal en la Argentina en pos de la construcción de políticas públicas y sociales consistentes, integrales y sostenibles en el tiempo. El 10 de octubre de 2018 se sancionó en Argentina la ley 27.453, denominada Régimen de regularización dominial para la integración sociourbana, una norma federal que tiene como objetivo la regularización dominial, tanto de los asentamientos populares que ocupan tierra fiscal nacional como de aquellos que lo hacen en suelo de propietarios privados (Cravino, 2021, p. 94).

Dicho esto, el objetivo general de este documento es describir e historizar los diferentes procesos e intervenciones que preceden a la ley Integración Socio Urbana y Regularización Dominial de Barrios Populares de Barrios Populares durante el periodo 2013 - 2018 y el rol clave que tuvieron las organizaciones sociales en este proceso. Las preguntas principales que nos guiarán en este recorrido son: ¿cuál es el rol de las organizaciones sociales en la construcción de las políticas públicas?, ¿cuáles son los antecedentes de la Ley Nacional 27.453? y ¿cómo se construyó la Ley 27.453 y quiénes fueron los actores sociales implicados?, entre otras.

Para lograr este objetivo y dar respuesta a las preguntas que guían esta indagación, hemos decidido abordar la temática a partir de una perspectiva metodológica cualitativa, identificando el caso de estudio y utilizando algunas de las tantas y variadas estrategias a las que Ruth Sautu hace referencia en “Todo es teoría”: “entrevistas, observación, datos estadísticos, documentos, etc” (2005, p. 48). Para producir la evidencia empírica, en esta oportunidad nos basaremos en fuentes secundarias, entendiéndose como “aquellas que ya existen más allá de su utilización en investigación” (Sautu, 2005, p. 50). Específicamente recurriremos a leyes, decretos, artículos periodísticos del momento y también a trabajos de investigación que han procesado o trabajado con información relevante, del ámbito nacional e internacional vinculados a la temática de interés, con el objetivo principal de profundizar en lo referido a la formulación del problema y su ingreso en la agenda.

El presente artículo se estructurará de la siguiente manera: en el primer apartado explicaremos por qué consideramos relevante abordar la Ley 27.453 a partir de un punteo que va desde inquietudes profesionales y académicas hasta motivaciones personales. En un segundo apartado, desarrollaremos el punto de partida o marco teórico en el que esta producción se inscribe. Para ello recorreremos exposiciones y conceptualizaciones de determinados autores centrándonos en sus afirmaciones y definiciones en torno al Estado, a las políticas públicas y al ciclo propio de las mismas. En un tercer apartado abocaremos al análisis de la Ley de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana buscando dar respuesta a la pregunta que guía este trabajo: ¿cuál fue el rol de las organizaciones sociales y las ONGs en la gestación de esta Ley? Para ello, comenzaremos realizando un breve recorrido histórico por los antecedentes de la Ley, haciendo foco en las acciones de las organizaciones de la sociedad civil y también en su vínculo con organismos estatales. En esta instancia nos apoyaremos principalmente en artículos periodísticos pero también en decretos y bibliografía específica que alude a esta etapa. En el último apartado, previo a las conclusiones, nos detendremos en el análisis pormenorizado de la Ley buscando información concreta que nos ayude a dar respuesta a la pregunta que guía esta re-

flexión. Las conclusiones de este artículo sintetizan estos hallazgos, como así también nuevas inquietudes y expresiones que surgieron a modo personal en el presente. Sumado a esto se expondrá también, de forma breve, información actualizada de la implementación de la Ley, derivado de las nuevas formas de organización en redes que llevaron a cabo las organizaciones de base en esta nueva etapa de la misma.

2 ¿Por qué analizar la Ley 27.453?

El 10 de octubre de 2018 se sancionó en Argentina la Ley N° 27.453, denominada oficialmente “Régimen de regularización dominial para la integración sociourbana”. Esta norma federal tiene como objetivo central la regularización dominial de asentamientos populares, tanto en tierras fiscales como en terrenos de propiedad privada. Su importancia radica no solo en lo que establece, sino también en el modo en que fue concebida, tramitada y apropiada por diversos actores sociales. En este trabajo no nos proponemos hacer una cronología exhaustiva del proceso legislativo ni una descripción detallada de su implementación técnica. Más bien, buscamos analizar las condiciones sociales y políticas que hicieron posible su existencia, centrándonos en el rol desempeñado por las organizaciones sociales y ONGs en su gestación.

Analizar esta ley nos permite, como proponen Oszlak y O'Donnell (1981), abrir una ventana al funcionamiento del Estado. Las políticas públicas no son simplemente respuestas neutras a problemas objetivos; son también el resultado de disputas simbólicas, intereses en juego y correlaciones de fuerza. En este sentido, estudiar la Ley 27.453 implica indagar en cómo un tema largamente postergado como la integración de los barrios populares logró ser reconocido como una cuestión pública, problematizada desde la sociedad civil e incorporada en la agenda estatal.

Lo singular del caso es que muchas de las acciones que permitieron avanzar en la visibilización del problema y en la formulación de propuestas ocurrieron durante la presidencia de Mauricio Macri, en un contexto político que no se caracterizaba precisamente por la expansión de derechos sociales. En efecto, la creación

del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), el Decreto 358/2017 y los primeros relevamientos se desarrollaron bajo su gestión. Sin embargo, como destacan distintos autores, incluida María Cristina Cravino (2021), la sanción de la ley puede interpretarse también como una estrategia del oficialismo para ampliar su base electoral de cara a los comicios de 2019. Esto se reflejaría en la escasa asignación presupuestaria inicial y en el carácter declarativo de algunos de sus artículos.

No obstante, fue durante el gobierno de Alberto Fernández cuando se produjo la reglamentación efectiva de la ley, la creación de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), y el inicio de su implementación. Este devenir pone en evidencia que, más allá de su origen, la Ley 27.453 logró convertirse en una política de Estado, capaz de atravesar gestiones de distinto signo político, y consolidarse como una herramienta clave para la inclusión urbana.

Desde una perspectiva más personal y colectiva, el análisis de esta ley responde también a inquietudes que exceden lo académico. Quienes participamos en la elaboración de este artículo nos hemos visto involucradas, desde distintos roles y territorios, en los procesos organizativos que impulsaron esta agenda. La ley toca una problemática urgente y estructural: la desigualdad en el acceso al suelo urbano, la precariedad habitacional, y la vulneración sistemática de derechos en los márgenes de nuestras ciudades. No es solo un objeto de estudio, sino también una experiencia vital.

A ello se suma la oportunidad metodológica que representa trabajar sobre una política reciente. La existencia de fuentes primarias y secundarias, junto con el acceso a documentos oficiales, proyectos legislativos, comunicados emitidos por organizaciones y materiales difundidos en redes sociales, nos brinda la posibilidad de elaborar un análisis detallado, profundo y enriquecido de este proceso. Asimismo, el carácter federal de la ley, su alcance territorial y la cantidad de población involucrada —más de 4.000.000 de personas según los datos del RENABAP— confirman su relevancia como fenómeno social y político de primer orden.

Por todas estas razones, elegimos centrar

nuestro análisis en la Ley 27.453. No solo por lo que dice, sino por lo que representa: un ejemplo concreto de cómo la movilización social, la articulación intersectorial y la producción de conocimiento situado pueden incidir en el diseño de políticas públicas transformadoras. Estudiarla nos permite, en definitiva, comprender mejor al Estado, a las organizaciones que lo interpelan, y al complejo entramado de relaciones que conforman nuestra democracia.

3 El rol de la sociedad en la gestión de políticas públicas

En “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración” Joan Subirats (1989), en un contexto y tiempo histórico particular, plantea la necesidad de encontrar un nuevo enfoque que permita analizar los productos de la acción estatal. En ese sentido, dirá que se trata de entender “qué actores (políticos, burócratas, actores privados) han intervenido en la formulación y actuación de la política concreta planteada, qué distintas racionalidades de acción y de intereses utilizaban, y contrastar los resultados con los objetivos finalmente alcanzados.” (p. 44) Su propuesta, que tomaremos como propia para esta reflexión, consiste en reconstruir el proceso que conduce a la definición de un problema y al intento de resolverlo. Para ello, el autor retoma el aporte analítico elaborado por William Dunn que consiste en pensar en la existencia de un ciclo de las políticas públicas, lo que hace posible detenerse en los diferentes momentos y hacer foco en los mismos. No hablamos, claro está, de la existencia de un procedimiento, de un “paso a paso” que siguen las administraciones desde la definición de un problema hasta su evaluación sino más bien de una herramienta de análisis. Siguiendo a Wayne Parsons (2007), lo importante es “ser conscientes de que comprender y explicar tal complejidad implica entender que la realidad existe dentro del contexto de una multiplicidad de marcos” (p. 114). Otra afirmación fundamental, recogida de varias lecturas, tiene que ver con la idea de que la política pública es la oportunidad de mejora de un problema que no se resuelve por la propia interacción social.

Como fue planteado en la introducción, en

este trabajo haremos foco en lo que podríamos definir como el inicio del proceso, que corresponde al momento de definición del problema e ingreso del mismo en la agenda. Prestar atención al rol de los actores sociales en la definición del problema es importante ya que, como afirma Subirats, no existen problemas objetivos que se encuentran “allí afuera”. Los problemas, seguirá el autor, son artificiales, “en el sentido de qué responden a una decisión voluntaria de qué existan y se resuelvan. Los problemas, así, no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que lo definen” (p. 50). El proceso de elaboración de toda política pública, dirá el autor, implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas (Subirats, 1989).

¿Por qué este problema se convirtió en un problema público y cuál es el rol de las organizaciones sociales y las ONGs en ello? Esta pregunta, que seguramente pueda responderse desde más de un punto de vista, consideramos que excede los alcances de este artículo. Sin embargo, a modo de ejercicio, planteamos algunas reflexiones. En primer lugar, según el primer relevamiento de barrios populares que se realizó en todo el país a partir del trabajo conjunto de organizaciones sociales y Estado Nacional, para el 2016 aproximadamente 4.000.000 de personas vivían en los 4.416 barrios populares identificados en todo el país. Respecto al desarrollo urbano en los barrios populares, el relevamiento estima que el 93,81% de los hogares no contaba con acceso formal a la red de agua corriente, el 98,81% no contaba con acceso formal a la red cloacal, el 70,69% no contaba con acceso a la red formal de electricidad, el 98,49% no contaba con acceso a la red formal de Gas Natural y el 30,8% se calefaccionaba con energía eléctrica. (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019). Subirats indica, en ese sentido, que:

Todo el proceso de consideración de la cuestión, definición de la misma como asunto público a resolver y puesta en marcha de las vías de resolución dependerá en buena parte del número de gente afectada por el problema y la medida disolución, el grado de agre-

gación de los intereses afectados y su nivel y tipo de organización (1989, p. 55)

Subirats (1989) dirá, también, que hay seis aspectos que resultan de imprescindible consideración en el proceso de formación del programa o agenda de actuación pública. Éstos son: los hechos, la organización de los grupos presentes, la problemática de la representación, la estructura decisoria, la tradición o capacidad de respuesta del sistema y el liderazgo. Al pensar en la relevancia de los hechos resulta difícil tomar distancia de los mismos datos que los relevamientos que anteceden como antecedentes de la ley arrojan: 935.000 familias son identificadas como protagonistas de esta realidad. (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019) Como complemento, el segundo aspecto relevante que puntea Subirats es uno de los más interesantes para pensar la puesta en agenda de este tema: Techo, Cáritas, Barrios de Pie, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y la Corriente Clasista y Combativa fueron las principales organizaciones que ocuparon un rol protagónico, contando con presencia federal, trayectoria y estructuras internas fuertes. En relación al cuarto aspecto, vinculado a la estructura decisoria, mucho se ha escrito sobre los vínculos entre estos sectores y actores relevantes del proceso de formación de la agenda. Por ejemplo, según Cravino (2021), “para explicar la sanción de la ley 27.453 tenemos que remitirnos a la buena relación que tenía el gobierno con estas organizaciones sociales de la economía popular” (p. 95). Podríamos interpretar que esta lectura se alinea a uno de los motivos que plantea Subirats al pensar cuáles son los impulsores de que un problema se torne un problema público; en este caso, estaríamos frente a un tema que podría afectar al núcleo sensible del poder público y tener algún impacto electoral si interpretamos que esta “buena relación” tiene un impacto cotidiano en el desempeño del gobierno.

Nos resulta de interés también pensar en las organizaciones sociales y ONGs en el marco de otra afirmación de Subirats. El autor indica que los problemas y sus soluciones están relacionados constantemente ya que “de la misma manera que muchas posibles definiciones de un problema, hay muchas soluciones para un mismo problema” (p. 50). Una particularidad de esta

Ley y de entender a las Organizaciones Sociales y ONGs como actores fundamentales, es que en la identificación y definición del problema está también explícita la solución propuesta del mismo (ver más en el próximo apartado).

En relación a la importancia del análisis de las políticas públicas, podríamos identificar muchas razones: la evaluación de la administración de los recursos o los esfuerzos dedicados para el abordaje de un problema, la dinámica de actores involucrados y sus intereses y también, siguiendo a Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1981), su contribución al conocimiento del estado latinoamericano (p. 99). Las políticas públicas permiten, dirán los autores, una visión del estado "en acción", "puesto" en un proceso social en el que se entrecruzan complejamente con otras fuerzas sociales (p. 104). Tomamos también para este análisis la definición que los autores brindan de política estatal o pública, quienes la conciben como:

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. 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 (Oszlak y O'Donnell, p. 112).

¿A qué se refieren con "cuestión"? Podríamos volver al aporte de Subirats para el análisis de las políticas públicas y vincular la "cuestión socialmente problematizada" con la definición del problema. Oszlak y O'Donnell dirán que ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender en su totalidad la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Solo algunas son "problematizadas", en el sentido de que "ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes." (1989, P.110)

Entonces, hablar de "cuestiones" implica hablar de aquellos asuntos (necesidades, demandas) "socialmente problematizados". El estudio de las políticas públicas desde la perspectiva de los autores ayuda a desagregar y "poner en movimiento" al estado y a actores (clases, organizaciones, grupos) que desde otras perspectivas parecen más estáticos. Este enfoque puede definirse como más dinámico y menos estructural ya que "se centra en el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el estado y otros actores adoptan políticas" (1981, p. 105). La inquietud se centra en como y por qué un complejo conjunto de actores ha actuado respecto de ciertas "cuestiones". Visto así, dirá Oszlak en "La capilaridad social del rol del Estado" (2012):

El Estado no es una entidad que está arriba o afuera de las interacciones sociales. Esta presente (o también ausente) de múltiples maneras en prácticamente todas las esferas de la vida cotidiana, sea a través de las conductas que prohíbe o sanciona, de los riesgos que previene, de las oportunidades que crea o niega a las personas de a pie. (p. 11)

En esta reflexión entendemos que lo que plantea Oszlak es fundamental, no solo por la idea de "presencia" del Estado sino también por la falta de oportunidades creadas históricamente en relación a la integración socio urbana.

4 Un recorrido por los antecedentes de la Ley 27.453: RAI y RENABAP

La producción de la ciudad implica la articulación de procesos sustentados por distintos tipos de actores, que se caracterizan por lógicas diferenciadas en función de los objetivos y prioridades que guían sus procesos productivos, así como por los distintos tipos de recursos con que cuentan (Rodríguez, 2007) y en función de las decisiones políticas que validan o descalifican las modalidades alternativas de producción del hábitat. El rol del Estado debe presumir de una capilaridad presente, donde sus instituciones tengan una intervención clave en la producción de bienes, regulaciones

o servicios destinados a resolver ciertas cuestiones problematizadas que plantea la organización o el funcionamiento, en este caso en la reproducción social del hábitat, así como también de los impactos y consecuencias que se derivan de esas formas de intervención sobre la correlación de poder y la distribución del producto en estos espacios (Oszlak, 2011).

¿Pero qué pasa cuando el rol del Estado se ve ausente u omiso? Es en este caso la sociedad quien comienza a problematizar la cotidianidad que se vive en los barrios populares, y desde su propia organización busca darle una solución exigiendo así la intervención estatal. Esto se pudo ver en la reproducción social del hábitat en los barrios populares de Argentina, donde fueron las organizaciones sociales, movimientos políticos y agentes independientes quienes comenzaron a tejer una red para poner los asentamientos en agenda y dar visibilidad a la realidad que viven las miles de familias con las que ellos trabajaban a diario.

En el año 2013 la ONG “Un Techo Para Mi País” (actual TECHO) llevó adelante el primer Relevamiento de Asentamientos Informales (RAI) con el propósito de relevar la cantidad de familias, accesos a servicios básicos y participación comunitaria de villas y asentamientos de la provincia de Buenos Aires; la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la provincia de Córdoba; Gran Corrientes; Gran Resistencia, parte de la provincia de Misiones (Dept. Capital, Oberá, Eldorado y San Vicente); Alto Valle de Neuquén, Plaza Huincul, Cutral-Có y Arroyito; Alto Valle de Río Negro; parte de la provincia de Salta (Orán, Rosario de la Frontera, Gran Salta y Tartagal); el Área Metropolitana de Rosario y San Miguel de Tucumán. Este relevamiento proporcionó el primer acercamiento nacional a la definición de “villa”, concebida como un conjunto de viviendas que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento y que confirman un tejido urbano irregular sin amanzanamiento y con alta presencia de pasillos en la mayoría de los casos. Además, se definió a los “asentamientos” como aquellos conjuntos de viviendas con diferentes grados de hacinamiento y precariedad con presencia de amanzanamiento y continuidad con el tejido urbano formal. En ambos casos, se está en presencia de un acceso formal deficitario a los servicios básicos e irregu-

laridad en la tenencia del suelo y la regularización dominial.

Durante el año 2015, se comienza a plantear la necesidad de implementar políticas de urbanización e integración para los barrios informales con el impulso de un grupo de organizaciones sociales y no gubernamentales integradas por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y La Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie, Techo y Caritas. Estos espacios de organización popular integran y atienden los intereses de sectores populares marginados de la economía formal y empobrecidos en general, la CTEP bajo una forma sindical de los trabajadores sin encuadre formal, la CCC como sub-organización política que atiende los intereses de desocupados y precarizados laborales, Barrios de Pie como organización social y política que aborda tareas de organización y ayuda comunitarias, y las religiosas Caritas y Techo como organizaciones institucionales que abordan la problemática de la pobreza desde una perspectiva caritativa y de voluntariado para llevar a cabo el primer relevamiento de barrios populares en todo el país.

El informe final del RAI fue presentado en 2016 y en él se identificaron un total de 2.432 asentamientos informales en los once territorios relevados, donde se estimaba que vivían 650.700 familias aproximadamente.

Para ese mismo año se presentó en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, el Acuerdo por la Urbanización de las Villas -Diez puntos por la integración socio urbana de los asentamientos-, una iniciativa de más de 40 organizaciones sociales, ONGs, vecinos agrupados y referentes comunitarios con el objetivo de realizar un aporte para revertir la segregación espacial y llevar adelante una integración plena de las villas y asentamientos del país. Los puntos presentados fueron:

1. Las villas deben ser integradas urbanística y socialmente al resto de la ciudad.
2. La urbanización debe realizarse siempre con participación vecinal.
3. La urbanización involucra la provisión de infraestructura y equipamiento colectivo equivalente a la del resto de

- la ciudad.
4. La urbanización implica radicación: no podrá incluir desalojos forzados ni relocalizaciones fuera del barrio.
 5. La urbanización incluye el mejoramiento de las viviendas para garantizar estándares de habitabilidad adecuados.
 6. La urbanización supone la seguridad en la tenencia y la regularización dominal de las viviendas.
 7. La urbanización requiere de un abordaje adecuado para la solución de la problemática habitacional de los inquilinos.
 8. La urbanización debe ser también integración sociocultural y socioeconómica.
 9. La urbanización implica garantizar el derecho a una seguridad democrática y el acceso a la justicia.
 10. La urbanización deberá ser sustentable en el tiempo e integrar la dimensión ambiental.

De forma paralela a esta iniciativa se avanzó en el primer relevamiento nacional de villas y asentamientos bajo la órbita de Coordinación de Proyectos Comunitarios, dependiente de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. De esta forma, se elaboró el primer mapeo de villas y asentamientos, identificando y marcando el polígono de cada uno de ellos. Se aplicó el sistema de información geográfica (SIG). En este trabajo participaron vecinos y vecinas y personal de las organizaciones sociales y civiles.

Este proceso implicó la construcción de una categoría jurídica, conceptual y operativa, que fue la de “barrio popular”, y una metodología de trabajo que permitiera avanzar rápidamente en el estado de situación en que se encontraba el país. Esto hizo posible que, a mediados de 2017, se institucionalizara la política en la creación del RENABAP, a través del Decreto Nacional 358/17, que identificó la existencia de 4.416 barrios populares en todo el país (todos creados antes de diciembre de 2016), y dimensionó el cuadro crítico en el que vivían casi cinco millones de personas. Este relevamiento sistematizó datos vinculados a los grados de precariedad de

las viviendas, el hacinamiento familiar y el déficit en el acceso a los servicios básicos (el 69% de los barrios populares no tiene acceso formal a la electricidad, el 89% no posee acceso formal al agua potable, el 98% no cuenta con red cloacal y el 99% no tiene red de gas natural) y en él se decidió clasificar a un barrio en la categoría “popular” si se cumplen tres condiciones: 1) el barrio posee un déficit en al menos dos servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal); 2) más de la mitad de los habitantes no cuenta con un título de propiedad del terreno; 3) lo conforman un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas. El mismo organismo estima que alrededor de tres millones de personas viven en esta categoría urbana y que más de la mitad de los asentamientos fueron creados antes del año 2000.

Bajo los mismos criterios de clasificación, el Informe de TECHO (2017)—relevó 2.432 asentamientos de los 4.228 publicados por el RENABAP—afirma que el 72,6% de los barrios tiene conexión informal a la energía eléctrica; el 95% no tiene conexión regular al agua corriente; y el 98% no tiene conexión formal a la red cloacal pública. Además, estos asentamientos tienen otros servicios e infraestructura pública deficitarios, como el pavimentado de las calles, el alumbrado público, el alcantarillado, el acceso al gas natural, entre otros. El decreto, además, creó el Certificado de Vivienda Familiar (CVF), un documento que garantiza la seguridad en la tenencia y resguarda la posesión: “el certificado se cristaliza como un instrumento que viene a acreditar un hecho, esto es la posesión o tenencia de un inmueble emplazado en un barrio popular, mientras que la prueba se presenta de forma escrita representada por intermedio de un instrumento” (García Monticelli, 2019, p. 46).

Este certificado permite acreditar domicilio ante cualquier autoridad pública nacional, provincial, municipal o empresa privada que lo solicite, así como también gestionar la instalación de servicios como agua corriente, electricidad, cloacas o red de gas; generar el CUIL en ANSES o el CUIT en AFIP; y acceder a prestaciones de salud, educativas y previsionales. En la práctica, también se utiliza para poder generar actas de incendio ante un siniestro en una vivienda, declarar domicilio para poder ac-

ceder al beneficio de la prisión domiciliaria, o probar que una familia vivía en un determinado lugar si es que su casa ha sido ocupada durante su ausencia. Más allá de esta utilidad, el Certificado ha sido criticado por ser simplemente un paño frío ante la problemática del acceso a la tierra, ya que no se trata de un instrumento que permita la tenencia segura de la tierra para las familias que habitan en estos barrios (Arrastua, 2019).

En marzo de 2018, la Decisión Administrativa 298/18 transfirió el RENABAP a la órbita del entonces Ministerio de Desarrollo Social. El esfuerzo inédito por dimensionar y comprender el hábitat informal, el estado de las villas y de los asentamientos precarios, se comenzó a trabajar de manera articulada al interior del Gobierno Nacional, integrado por la Jefatura de Gabinete de Ministros, el entonces Ministerio de Desarrollo Social, la Administración Nacional de Seguridad Social y la Agencia de Administración de Bienes del Estado y en conjunto con organizaciones políticas y de la sociedad civil. Este relevamiento permitiría luego visibilizar y dimensionar la problemática de la capa más vulnerable del habitat informal en la Argentina en pos de la construcción de políticas públicas consistentes, integrales y sostenibles en el tiempo.

5 La importancia de las Organizaciones Sociales y las ONGs Ley Nacional N° 27.453 de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana

En octubre del año 2018 se sancionó en la Cámara de Senadores, por amplia mayoría, la ley 27.453, también llamada “Régimen de regularización dominial para la integración sociourbana” como respuesta a las demandas generadas por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie, y religiosas como Cáritas y TECHO y miles de vecinos y vecinas que ya venían trabajando en conjunto desde el RENABAP.

Esta Ley es una norma de alcance nacional que tiene por objetivo la regularización dominial y social de todos los barrios popu-

lares, tanto de los que ocupan tierra fiscal nacional como de aquellos que lo hacen en suelo de propietarios privados (Cravino, 2021). Adoptando la definición de Barrio Popular dado por el RENABAP (al menos 8 familias agrupadas, en donde más de la mitad no tiene regularizado el dominio y no cuenta con conexiones formales de al menos dos de los siguientes tres servicios básicos: agua, cloacas y electricidad) y el Certificado de Vivienda Familiar, la Ley Nacional representó un avance en el desarrollo de políticas públicas vinculadas a la ampliación de derechos.

Es así que en primera instancia el Artículo 1º conceptualiza qué:

Se entiende por integración sociourbana, 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 (Ley 27.453, 2018, art.1).

Esta conceptualización busca ser trabajada desde la integralidad de la producción social del hábitat, entendida como el conjunto de todos aquellos procesos generadores de espacios que se habitan, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de quienes habitan el espacio y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro. Promoviendo las capacidades autogestivas y de decisión de los participantes y da prioridad al valor de uso por encima del valor mercantil de las construcciones y espacios que genera (Ortiz, 2010). En base a este primer Artículo que la Ley marcó como objetivo la regularización dominial del suelo para familias que residían en los barrios relevados previamente en el RENABAP. En palabras textuales: “el objetivo fue conocer la realidad

de las villas y asentamientos de todo el país: cuántos son, cuántas personas viven en ellos y con qué servicios básicos cuentan o a qué programas sociales acceden" (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2019).

Además del Artículo 1 se pueden distinguir el Artículo 3º, 7º, 5º, 12º y el 15º, ya que estos responden a las principales demandas de las organizaciones sociales involucradas. El Artículo 3 responde a la demanda principal de la tenencia de tierras y modificación parcelaria de las mismas. En él se establece que la Agencia de Administración de Bienes del Estado requerirá a las provincias y municipios la información que considere necesaria para avanzar con los procesos expropiatorios. También se define como "proceso de expropiación iniciado", a aquel que cuente con declaración de utilidad pública y se encuentre sujeto a expropiación, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley N° 27.453, y por "proceso de regularización dominial iniciado", a aquel proceso desarrollado por las jurisdicciones locales respecto del cual estuviere vigente una norma local dirigida a la regularización dominial y que cuente con actos ejecutorios al momento de la entrada en vigencia de la Ley N° 27.453. En cualquiera de estos casos, el Estado nacional "podrá efectuar intervenciones a requerimiento de las respectivas jurisdicciones locales". Se especifica el requerimiento de planos descriptivos, informes técnicos e información catastral y se indica que el abordaje de las expropiaciones será progresivo, responderá a la urgencia y criterios técnico-financieros de priorización que fije la Autoridad de Aplicación y estará sujeto a la existencia de fondos a los fines de solventar las compensaciones que pudieran corresponder (2018).

Para el Artículo 7.5 se busca responder a la demanda relacionada con la intervención del Estado en estos barrios, reforzando la implementación del RENABAP y fomentando la participación individual y colectiva de sus vecinos a la hora de la regulación dominial. En ese sentido, en este apartado se indica que a los fines de la implementación de la ley corresponde a la Agencia de Administración de Bienes del Estado:

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 (2018, art.7).

El Artículo 12 marca la incorporación de la Economía Popular como actor partícipe de la regulación, así como también marca la importancia de la creación de trabajo para los vecinos y las vecinas:

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 (2018, art.12).

Por último, el Artículo 15 define la suspensión por cuatro años de los desalojos (muy presentes, violentos y con carácter de violación de los derechos humanos básicos hasta ese momento):

Suspéndase 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. (2018, art.15)

La implementación efectiva de estos cuatro artículos fundamentales implicaría no solo dar pleno alcance a lo establecido en el Artículo 1 y lograr la integración social y urbana de los 4.416 barrios populares identificados en Argentina, sino también garantizar el acceso a derechos humanos esenciales y universales.

Para el año 2019 mediante el decreto 819/2019 se aprobó la reglamentación y creación de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) como órgano ejecutor de la Ley 27.453. Esta Secretaría se insertó en el Ministerio de Desarrollo Social encontrándose entre sus objetivos la buena administración y gestión del RENABAP, la realización de evaluaciones, seguimientos e intervenciones necesarias para la integración socio urbana de Barrios Populares. Allí se establecieron lineamientos programáticos e instrumentos legales, tales como la definición de que al menos el 25% de las obras que allí se realicen deben hacerse a través de entidades de la economía popular, la participación de las familias intervenidas en los procesos de forma consultiva y la creación del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) destinado a financiar el conjunto de las obras de la integración socio urbana.

En pos de continuar en los ejes alineados por las organizaciones sociales, ONGs y vecinos se crearon las Mesas de Integración Barrial (MIB). Estos espacios de participación funcionaban como mesas de trabajo de intercambio entre vecinos y autoridades de la Secretaría. Estas instancias aportaron no solo una mirada sobre la integración de sus propios barrios, sino que también contribuyeron a consolidar la identidad barrial, potenciar los espacios comunitarios y sistematizar demandas y propuestas de mejoramiento local. Para empoderar a los vecinos en la participación de la urbanización también se implementó el programa Caja de Herramientas, talleres interrelacionados que tienen como obje-

tivo la difusión de información en pos del cumplimiento de la Ley y los derechos básicos. Estos talleres se llevaron adelante en conjunto con los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) donde abogados, abogadas y facilitadores del RENABAP asesoran y acercan las herramientas de ambos organismos a los habitantes de los barrios populares. Se pueden realizar consultas sobre desalojos, acceso a servicios públicos, acceso a la salud, seguridad social, conflictos laborales y violencia intrafamiliar y de género (Informe de Gestión RENABAP-SISU, 2021).

6 Conclusiones

El análisis realizado a lo largo de este artículo nos permitió acercarnos de manera crítica a uno de los procesos más relevantes en la reciente historia de las políticas públicas habitacionales en Argentina: la sanción de la Ley Nacional N° 27.453, conocida como Ley de Integración Socio Urbana y Regularización Dominial de Barrios Populares. Lejos de interpretarla como una política exclusivamente estatal, la investigación demostró que fue posible gracias a una compleja red de acciones colectivas, alianzas estratégicas, y articulaciones entre organizaciones sociales, ONGs, movimientos territoriales y organismos públicos.

Una de las principales conclusiones a la que podemos arribar es que las organizaciones sociales y ONGs no solo acompañaron o colaboraron con el proceso legislativo, sino que fueron actores protagónicos en la construcción del problema público y en la elaboración de una propuesta de solución que finalmente se tradujo en ley. Esto implica reconocer que la formulación de políticas públicas no siempre sigue un modelo vertical desde el Estado hacia la sociedad, sino que puede tener una direccionalidad inversa o al menos dialógica, en la que la sociedad civil incide directamente en la agenda estatal.

Siguiendo a Subirats (1989), entender los procesos de construcción de agenda implica mirar quiénes definen los problemas, cómo los encuadran y qué razonalidades guían las decisiones. En este caso, las organizaciones sociales —como la CTEP, Barrios de Pie, TECHO, Cáritas, entre otras— aportaron no solo su legitimidad territorial

y capacidad de movilización, sino también información sistematizada (como el Relevamiento de Asentamientos Informales y el RENABAP), marcos interpretativos sobre el hábitat popular, y propuestas concretas de intervención. Esta confluencia de diagnósticos, demandas y propuestas fue clave para que el tema se convirtiera en política pública.

Un segundo plano de análisis que se desprendió de esta investigación es el vínculo entre producción del conocimiento y construcción de poder social. Las organizaciones sociales no se limitaron a visibilizar un problema sino que produjeron evidencia empírica sólida: mapas, censos, diagnósticos participativos. Esta producción les otorgó una capacidad técnica que les permitió sentarse en la mesa de negociación con argumentos, datos y legitimidad. En este sentido, el conocimiento producido “desde abajo” fue clave para disputar sentidos, desmontar prejuicios sobre los barrios populares y construir consensos mínimos en torno a la necesidad de la integración sociourbana.

Otra conclusión importante radica en el análisis de los dispositivos institucionales que derivan de la ley, como la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) o los Certificados de Vivienda Familiar emitidos por ANSES. Estas herramientas constituyen avances concretos en términos de reconocimiento de derechos y de consolidación de una política integral de hábitat. Sin embargo, su implementación requiere continuidad política, financiamiento adecuado y una gestión participativa que involucre a las comunidades en todas las etapas del proceso. Las Mesas de Integración Barrial (MIB), como dispositivos de participación local, constituyen un buen ejemplo de cómo se puede democratizar la ejecución de políticas públicas cuando existe voluntad política y capacidad organizativa.

También es fundamental mencionar los límites y desafíos. Si bien la ley implicó un reconocimiento histórico de los barrios populares, no todos los aspectos se cumplieron con igual intensidad. La asignación presupuestaria ha sido discontinua y en muchos casos, los procesos de urbanización avanzan lentamente. Existen tensiones entre la lógica estatal y la territorial, entre los tiempos de las comunidades y los tiempos de la burocracia. Además, la integración urbana no se agota en la

infraestructura: implica también acceso a salud, educación, seguridad, transporte y cultura. Por tanto, el desafío es que esta política no se convierta en un hecho aislado sino en parte de una estrategia integral de inclusión urbana.

En términos teóricos, este caso refuerza la idea de que las políticas públicas son el producto de procesos negociados y construidos socialmente. No responden solo a diagnósticos técnicos, sino también a disputas simbólicas, intereses en juego y relaciones de poder. Las ONGs y organizaciones sociales actuaron como mediadoras entre el saber técnico y el saber popular, entre el territorio y el Estado. Esta mediación les permitió construir un puente entre las demandas históricas de los sectores excluidos y los marcos institucionales de respuesta.

Desde una perspectiva metodológica, la utilización de fuentes secundarias —informes, artículos, decretos, entrevistas, normativa— permitió reconstruir con solidez el proceso de gestación de la ley, sus antecedentes y actores clave. Asimismo, el trabajo permitió reconocer la importancia del enfoque cualitativo para comprender fenómenos sociales complejos donde el dato es inseparable del contexto, la historia y la interpretación.

Por último, a modo de reflexión, consideramos que este análisis es una invitación a repensar el rol del Estado y la sociedad civil en la producción de políticas habitacionales. Frente a un escenario regional de creciente desigualdad urbana, la experiencia de la Ley 27.453 muestra que es posible construir políticas inclusivas cuando existen articulaciones virtuosas entre actores diversos. Las organizaciones sociales, lejos de ser actores meramente reivindicativos, son capaces de generar conocimiento, formular políticas y garantizar su implementación con justicia territorial y participación comunitaria.

En suma, este trabajo no solo pretendió describir un caso exitoso de política pública desde abajo, sino también reivindicar la capacidad transformadora de las organizaciones sociales cuando logran articular demandas, conocimientos y estrategias en función de objetivos colectivos. En tiempos de crisis y repliegue del Estado, estas experiencias constituyen un faro que orienta la búsqueda de un hábitat justo, digno y democrático para todos y todas.

7 Bibliografía

- Administración Pública Nacional. (2017). Decreto 358/2017 Incorporación. Decreto N° 2670/2017. Argentina.gob.ar. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto_358_2017.pdf
- Arrastua, G. (2019). La participación de los vecinos y vecinas en el proceso de integración sociourbana del Barrio Bicentenario, provincia de Salta. Repositorio FLACSO Argentina.
- Cravino, M. C. (2021). Implementación de la ley de regularización dominial de barrios populares: Desafíos y relaciones con la economía popular. Revista Idelcoop, (233), 92–107.
- Ley 27.453 (2018). Régimen de integración socio urbana y regularización dominial de barrios populares. República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739/texto>
- Ministerio de Desarrollo Social, (2018). Decisión Administrativa 298/2018. Argentina.gob.ar. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decision_administrativa-298-2018-307686/texto
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2019). Integración socio urbana de barrios populares. Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de estado en la Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf
- Ortiz, F. (2010). Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México. Hábitat y Sociedad, (1), 55–70. Oszlak, O. (2012). La capilaridad social del rol del Estado. Voces en el Fénix, 3(17), 11–14.
- Oszlak, O., O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación (Documento G.E. CLACSO/Nº4). Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO – Miño y Dávila.
- Rodríguez, M. C. (2007). Autogestión, políticas del hábitat y transformación social. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Sautu, R. (2005). Todo es teoría: Objetivos y métodos de investigación. Buenos Aires: Lumiere.
- Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- TECHO. (2016). Relevamiento de Asentamientos Informales. <https://sites.google.com/a/techo.org/intranet-argentina/areas/formacion-y-voluntariado/rosario/relevamiento-de-asentamientos-informales>
- TECHO. (2016). Relevamiento de Asentamientos Informales 2016. Informe de resultados. <http://datos.techo.org/dataset/1f6c487b-7e87-4e68-9936-91ec7c45392c/resource/2a10ca57-7b73-4d30-8419-935ec8d19638/download/argentina-relevamiento-de-asentamientos-informales-2016-informe-de-resultados.pdf>
- TECHO. (2017). Registro Nacional de Barrios Populares. Informe de Gestión 2017. <https://zuletasintecho.files.wordpress.com/2018/04/resumen-informe-de-gestion-renabap-ac3blo-2017-docx.pdf>