

Facultad de Derecho y Ciencia Política

Acceso a la Vivienda, Gestión Pública y Política:

***Un estudio sobre la responsabilidad de la política en la proliferación
de las villas y asentamientos en la provincia de Buenos Aires***

Tesis para obtención de grado:

Licenciatura en Ciencia Política

Presenta

Guillermo Damián Castro

Tutor

Prof. Hugo Sallis

Buenos Aires, Argentina. Diciembre de 2024

"La pobreza no es natural. Es creada por el hombre y se puede superar y erradicar por el hombre. Cuando proporcionamos a la gente las herramientas para que puedan ayudarse a sí mismos, estamos rompiendo el ciclo de la pobreza y promoviendo la justicia social."

Nelson Mandela

Agradecimientos

*A mi familia, a mis hijos, a Karen que cedió mucho de su tiempo
para que pudiese alcanzar mis objetivos.*

A mi padre, el hombre más admirable que he conocido.

A cada uno de los profesores que me cruce en este apasionante camino.

A la Universidad UAI y sus autoridades.

*Al profesor, abogado, politólogo, y gran ser humano Juan Kleywegt, director de la carrera
de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de esta Universidad.*

Al Profesor y tutor de este trabajo Hugo Sallis.

INDICE

1.Introducción.....	6
1.1 Contextualización del problema de las villas y asentamientos de Buenos Aires.....	6
1.2 Introducción a la Ley 14449 (Ley de Acceso Justo al Hábitat) y su relevancia.....	7
1.3 Antecedentes y fundamentos de la Ley 14449.....	7
1.4 Objetivos y herramientas de la Ley 14449.....	8
1.5 Desafíos en la implementación de la Ley 14449.....	9
2. Preguntas centrales.....	10
2.1 ¿Qué rol ha tenido la política en la proliferación de villas y asentamientos en la provincia de Buenos Aires?.....	11
2.2 ¿Cuáles son los principales desafíos en la implementación de políticas públicas de acceso a la vivienda en áreas vulnerables?.....	11
2.3 ¿Qué cambios serían necesarios para mejorar la implementación y efectividad de la Ley 14449?.....	11
3. Revisión de la Literatura y Marco Teórico.....	11
3.1 Estudios previos sobre el acceso a la vivienda en Argentina.....	12
3.2 Teorías de las políticas públicas y el acceso a bienes y servicio básicos.....	15
3.3 Análisis del rol de las políticas habitacionales en la urbanización de barrios precarios..	18
4. Metodología.....	20
4.1 Uso de análisis cuantitativo y cualitativo de datos oficiales (proporcionados por OPISU).....	20
4.2 Análisis de casos específicos: Villa Itatí en Quilmes.....	21
4.3 Tipos de fuentes: bibliográficos existente, datos estadísticos, entrevistas.....	22
análisis de políticas.....	23
4.4 Procedimiento de análisis de datos.....	23
5. Desarrollo y Análisis.....	24
5.1 Impacto de las políticas publicas sobre la integración socio-urbana.....	24
5.2 Evaluación de los programas de mejora de hábitat en Buenos Aires (2015-2019).....	25
5.3 El rol de la política en la perpetuación de las villas y asentamientos: ¿Son las políticas adecuadas? ¿Qué desafíos enfrentan?.....	27
Factores estructurales que perpetúan los asentamientos.....	27

Falta de coordinación interinstitucional y burocracia en la implementación de políticas....	28
La influencia de la especulación inmobiliaria y la falta de regulación del suelo.....	29
Limitaciones de la Ley 14449 y propuestas para una política de vivienda inclusiva.....	29
Participación comunitaria y colaboración con organizaciones de la sociedad civil.....	31
Necesidad de un enfoque integral para abordar la crisis habitacional.....	31
5. Discusión.....	32
5.1 Análisis de las brechas en la implementación de la Ley 14449.....	32
Financiamiento insuficiente y dependencia de recursos externos.....	32
Fragmentación institucional y falta de coordinación entre niveles de gobierno.....	33
Limitaciones en la regularización dominial y en la provisión de infraestructura.....	33
Burocracia y barreras administrativas.....	34
5.2 Responsabilidad de los actores políticos en la proliferación de asentamientos.....	35
Falta de planificación y enfoque en el corto plazo.....	35
Influencia de intereses económicos y falta de regulación del suelo.....	35
Responsabilidad política y propuestas para un cambio estructural.....	36
6. Conclusión.....	37
Síntesis exhaustiva de los hallazgos principales.....	37
Implicancias teóricas y prácticas de los hallazgos.....	38
Limitaciones del estudio.....	39
Recomendaciones para mejorar la implementación de políticas de acceso a la vivienda en Buenos Aires.....	40
7. Reflexión final.....	42
Bibliografía.....	43

1.Introducción

1.1 Contextualización del problema habitacional de las villas y asentamientos en Buenos Aires.

La problemática habitacional en la provincia de Buenos Aires, especialmente en el área metropolitana, ha experimentado una intensificación importante en las últimas décadas. Las villas y asentamientos representan un fenómeno urbano que pone en evidencia la desigualdad en el acceso a la vivienda y la falta de políticas públicas adecuadas para satisfacer las demandas habitacionales de los sectores más vulnerables. Como nos va a plantear Abduca (2008), la formación de estos asentamientos precarios, o villas de emergencia, responde a factores históricos y estructurales que han ido moldeando las distintas dinámicas de urbanización en nuestro país caracterizadas por una industrialización temprana y el consecuente flujo migratorio desde el interior hacia las áreas urbanas del Gran Buenos Aires. En este contexto, los sectores de bajos ingresos se vieron obligados a buscar soluciones habitacionales alternativas, ya sea ocupando tierras fiscales o privadas, o la construcción de viviendas precarias en lugares directamente no regulados.

La expansión de villas y asentamientos está claramente vinculada a los distintos procesos económicos y sociales que atravesó la historia de nuestro país. Según Cravino (2001), las migraciones internas y la marcada dificultad de acceder a la tierra urbana han llevado a innumerables familias a asentarse en terrenos baldíos, dando lugar así a una forma de urbanización irregular que está lejos de cumplir con los estándares de habitabilidad apropiada. Esto ha generado no solo una carencia en términos de infraestructura y servicios, sino también la estigmatización de los habitantes de estos barrios, lo cual se va a traducir en una marginalización tanto física como social. Además, la falta de regularización y de políticas de integración urbana han mantenido un ciclo de exclusión en el que estas áreas permanecen totalmente aisladas de los beneficios y oportunidades que ofrecen las ciudades.

Los asentamientos, denominados “villas de emergencia” o “villas” simplemente cuentan con características que la distinguen en cuanto a su organización y tipo de tendencia. Tal como lo describe (Clemente,2019) estos barrios normalmente se construyen en terrenos que, en su mayoría, no cuentan con la infraestructura básica. En ellos se observa una regularización mínima, y en muchos casos inexistente, que conlleva a la dificultad de acceder a servicios como el agua potable, saneamiento, electricidad, y transporte. Esta falta de infraestructura va

a afectar la calidad de vida de sus habitantes, y va a generar una dependencia de los servicios públicos insuficientes, como así también de redes informales de abastecimiento. El surgimiento y la proliferación de asentamientos en esas zonas de alta precariedad esta siempre asociado a políticas públicas insuficientes, deficientes, y discontinuas, que fueron incapaces de atender de manera estructural las necesidades habitacionales de una gran parte de la población de la provincia.

1.2 Introducción a la Ley 14449 (Ley de Acceso Justo al Hábitat) y su relevancia

La Ley 14449, llamada Ley de Acceso Justo al Hábitat, representa un hito en la legislación habitacional de la provincia de Buenos Aires. Dicha Ley fue sancionada en el año 2012, emergiendo en respuesta a muchas décadas de crisis habitacional que se fueron agravando por las políticas públicas insuficientes e ineficaces además de ser interrumpidas permanentemente con los cambios de gobierno, y que han dejado a vastos sectores de la población en situación de vulnerabilidad extrema. Desde una perspectiva histórica, el fenómeno de la expansión de villas y asentamientos nos muestra que no ha sido un problema reciente de nuestro país, sin embargo, con la urbanización acelerada y crecimiento incesante poblacional en el área metropolitana, la necesidad de un marco regulatorio que aborde de manera integral el derecho al hábitat y una vivienda digna se hizo cada vez más urgente.

La Ley 14449 tiene por objetivo principal poder garantizar el acceso a una vivienda adecuada para aquellos sectores que debido a la falta de oportunidades económicas y a la exclusión social, no alcanzan a satisfacer sus necesidades habitacionales a través de mecanismos de mercado convencionales. Según el texto de la Ley mencionada, el derecho al hábitat digno es inseparable del derecho a una calidad de vida que incluya acceso a servicios básicos, espacios verdes, infraestructura adecuada, y medios de transporte accesibles. Lo que nos marca la Ley es que no solo busca brindar un techo y vivienda digna a las personas, sino también ofrecer condiciones que les permita el desarrollo pleno en términos sociales y culturales.

1.3 Antecedentes y fundamentos de la Ley 14449

La génesis de la Ley 14449 puede indagarse en el escenario de crisis económicas y sociales que han caracterizado a la Argentina en las últimas décadas, con especial incidencia en las áreas urbanas de la provincia de Buenos Aires. Las crisis recurrentes dejaron a millones de personas sin acceso a la vivienda formal, intensificando la cantidad de personas que deben recurrir a soluciones informales y precarias como las villas y asentamientos. Estas soluciones

habitacionales carecen de servicios básicos en tierras fiscales sin derecho de propiedad por los ocupantes y en condiciones ambientales siempre desfavorables, como zonas inundables o con alta contaminación.

El marco teórico detrás de la Ley 14449 se sustenta el reconocimiento de la vivienda y el hábitat como derechos fundamentales. Desde una perspectiva de derechos, la vivienda no debe ser considerada un bien de consumo más, sino un elemento primordial para la dignidad del ser humano. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación de actuar de manera permanente en los casos en que la población no pueda acceder a una vivienda adecuada por sus propios medios.

La Ley 14449 establece una serie de principios rectores, entre los cuales podemos destacar al derecho a la inclusión social, la justicia territorial, la equidad en la distribución del suelo urbano, y el acceso a bienes y servicios básicos. La Ley promueve un modelo de desarrollo urbano que va a perseguir la integración de las áreas precarias dentro de la trama urbana formal, para reducir la marginalidad y fomentar la cohesión social.

1.4 Objetivos y herramientas de la Ley 14449

En su objetivo la Ley tiene como ejes centrales promover la integración socio- urbana mediante la regulación del uso del suelo, la creación de nuevas infraestructuras, y la implementación de políticas de financiamiento que posibiliten la creación de viviendas accesibles. Entre sus instrumentos principales, la Ley fija el uso de “bancos de tierra”, una estrategia destinada a reservar el suelo urbano para su utilización en proyectos de viviendas sociales, esto marca un intento por romper con el constante modelo especulativo del suelo, donde las tierras urbanas son vistas principalmente como activos financieros en lugar de ser miradas como recursos destinados al bienestar social.

Además, dicha Ley propone un proceso de medidas de inclusión que van a incluir la promoción de cooperativas de vivienda, el otorgamiento de créditos blandos, y la generación de mecanismos de participación ciudadana, siendo este último aspecto relevante en cuanto implica la posibilidad de que los habitantes de barrios intervenidos por las políticas habitacionales puedan ser protagonistas en las decisiones que afectan a su entorno. La ley también señala lo importante de la planificación urbana integral, y considera aspectos como el

acceso a medios de transporte, la cercanía a fuentes de empleo, y la disponibilidad de servicios educativos y de salud.

En términos de financiamiento, la Ley 14449 propone la creación de fondos específicos para la promoción de la vivienda y el hábitat popular, en cooperación con el sector privado y con las organizaciones no gubernamentales. Esto no solo intenta movilizar recursos adicionales, sino también involucrar una diversidad de actores en la implementación de las políticas de acceso a la vivienda. De igual forma, la Ley promueve la “recuperación de plusvalía”, es decir, que parte de los beneficios generados por la valoración de terrenos debido a obras públicas y mejoras urbanas sean reinvertidos en proyectos habitacionales, especialmente en zonas de bajos ingresos.

1.5 Desafíos en la implementación de la Ley 14449

Si bien la Ley 14449 representa un desarrollo relevante en la legislación sobre el derecho a la vivienda, su implementación ha enfrentado innumerables obstáculos, lo cual ha limitado su efectividad en muchos casos. Uno de los principales retos ha sido la falta de recursos adecuados para financiar los proyectos de vivienda y de integración urbana. Las transferencias presupuestarias destinadas al desarrollo habitacional suelen ser insuficientes y, en muchos casos, dependen de la asignación de fondos de niveles superiores de gobierno o de la intervención del sector privado. Esto ha significado estar supeditado al financiamiento externo, que muchas veces no es constante, entorpeciendo la continuidad y efectividad de los procesos.

Otro desafío importante ha sido la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y las entidades encargadas de la implementación de las políticas habitacionales. La Ley establece una serie de competencias y responsabilidades para las municipalidades, pero en la práctica, la carencia de infraestructura y de capacidades técnicas en muchos municipios limita la disposición para llevar adelante los proyectos propuestos. Además, la burocracia y los trámites administrativos prolongados en los organismos gubernamentales han sido un impedimento constante para la rápida ejecución de proyectos habitacionales, lo cual siempre se traslada en demoras y en la frustración de los beneficiarios.

El caso de Villa Itatí, en el partido de Quilmes, es el arquetipo de las limitaciones en la implementación de la Ley 14449. Este barrio, que se encuentra en una de las zonas más

empobrecidas y densamente pobladas del área metropolitana de Buenos Aires, ha sido destinataria de múltiples proyectos de mejora habitacional en el marco de la ley. Sin embargo, los conocidos problemas de infraestructura, como la falta de servicios básicos y la precariedad de las viviendas, siguen siendo una realidad cotidiana para sus habitantes. No tenemos que ignorar que, la falta de regularización dominial en mucho de los terrenos del barrio, ha sido un impedimento para que las familias puedan acceder a créditos y otros beneficios para acceder a una vivienda digna y poder obtener sus títulos de propiedad.

La falta de continuidad en las políticas públicas de vivienda es otro factor que ha afectado la implementación de la Ley 14449. Cada cambio de administración en el gobierno provincial o municipal a menudo trae consigo un cambio en las prioridades políticas y, en consecuencia, en los proyectos y programas de vivienda. Esta permanente falta de estabilidad ha generado incertidumbre entre los beneficiarios de los proyectos de integración urbana, quienes muchas veces ven cómo los proyectos son abandonados o modificados sin previo aviso, afectando la confianza en las políticas públicas y en los actores gubernamentales. En conclusión, aunque la Ley 14449 marca un avance importante en la legislación habitacional de la provincia de Buenos Aires, su implementación sigue enfrentando múltiples barreras que limitan su alcance y efectividad. La ley plantea una serie de objetivos ambiciosos que, en muchos casos, requieren de una inversión y, sobre todo, de una coordinación interinstitucional que hasta ahora han sido difíciles de lograr. La subsistencia de asentamientos como Villa Itatí muestra que, si bien existen políticas y leyes orientadas a mejorar la situación habitacional de los sectores más vulnerables, la falta de recursos y de compromiso político ha dado como resultado una implementación parcial y desigual.

2. Preguntas centrales

A partir de esta problemática, surgen una serie de preguntas clave que guiarán el análisis y la discusión en este trabajo. Estas preguntas no solo buscan indagar sobre el rol de las políticas públicas en la proliferación de villas y asentamientos, sino también examinar los desafíos que han enfrentado estas políticas para cumplir con sus objetivos en el contexto habitacional de la provincia de Buenos Aires.

Las preguntas centrales de este estudio son:

2.1 ¿Qué rol ha tenido la política en la proliferación de villas y asentamientos en la provincia de Buenos Aires?

Desde una mirada crítica, esta pregunta examina cómo las políticas públicas, o la falta de ellas, han influido en el crecimiento de asentamientos informales en áreas urbanas. A lo largo de la historia, la carencia de políticas efectivas para el acceso a la vivienda ha llevado a que sectores de bajos ingresos se vean forzados a ocupar tierras de manera irregular, dando origen a villas y asentamientos. La revisión de literatura de autores como Cravino y Clemente nos permitirá explorar cómo las políticas habitacionales y las dinámicas de mercado han aportado a este fenómeno, y si las medidas recientes, como la Ley 14449, han tenido algún impacto positivo en su reducción.

2.2 ¿Cuáles son los principales desafíos en la implementación de políticas públicas de acceso a la vivienda en áreas vulnerables?

Esta pregunta busca identificar las barreras prácticas y estructurales que dificultan la puesta en marcha de políticas habitacionales, con un enfoque en la provincia de Buenos Aires. Examinaré factores como la falta de recursos, la burocracia, la fragmentación de responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno, y los desafíos en la coordinación entre entidades públicas y privadas. Además, analizaré cómo estos desafíos han afectado taxativamente a casos como el de Villa Itatí, donde, a pesar de los esfuerzos para mejorar el hábitat, los problemas de infraestructura y servicios básicos persisten.

2.3 ¿Qué cambios serían necesarios para mejorar la implementación y efectividad de la Ley 14449?

Dado el análisis previo, esta pregunta plantea la posibilidad de identificar mejoras y propuestas que podrían robustecer la Ley 14449 y hacer que sus objetivos sean más alcanzables. ¿Es necesario modificar el marco regulatorio?

¿Se requiere de una mayor asignación de recursos financieros? ¿Cuál es el papel de la participación ciudadana en la implementación de la ley? Estas cuestiones se explorarán para brindar una perspectiva crítica y lo más concreto posible sobre cómo abordar la crisis habitacional en la provincia en Buenos Aires.

3. Revisión de la Literatura y Marco Teórico

3.1 Estudios previos sobre el acceso a la vivienda en Argentina

El acceso a la vivienda ha sido un tema de interés permanente en la literatura académica argentina, debido a su relación directa con problemas estructurales de desigualdad social y económica. Autores como Cravino, Jauri, y Scatolini han examinado cómo el déficit habitacional y el constante incremento de asentamientos precarios responden no solo a factores económicos, sino también a las políticas públicas o la falta de ellas. La investigación de Cravino (2001) es particularmente relevante, ya que va a tratar cómo la exclusión del mercado formal de vivienda ha llevado a sectores populares a ocupar tierras de manera irregular, creando un tipo de urbanización que no se integra con la infraestructura formal de las ciudades.

Cravino sostiene que la ocupación de tierras y la autoconstrucción han sido, en muchos casos, las únicas opciones disponibles para los sectores de bajos ingresos que buscan una solución al problema habitacional. La falta de acceso a créditos hipotecarios, combinada con la especulación en el mercado de suelo urbano, ha dificultado que estos sectores puedan comprar terrenos o viviendas a través de canales formales. En este orden de cosas, la expansión de asentamientos en zonas marginales es un reflejo de las carencias en el diseño de políticas inclusivas que garanticen el acceso al suelo urbano.

Esta situación es especialmente visible en el área metropolitana de Buenos Aires, donde las oportunidades de empleo atraen a población migrante del interior del país, así como a inmigrantes de los países limítrofes, que no encuentran alternativas de vivienda formal accesibles.

Scatolini y Jauri, por su parte, han enfatizado la necesidad de una política de vivienda que tenga en cuenta, y reconozca, el acceso al hábitat como un derecho fundamental. En sus trabajos, infieren que las políticas habitacionales deben hacer foco en la justicia territorial, es decir, en garantizar que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de residir en entornos seguros, accesibles y dotados de infraestructura básica. Según estos autores, el déficit habitacional en Argentina no puede percibirse únicamente como un problema de escasez de viviendas, sino como una cuestión más amplia que debe incluir como prioridad el factor de la desigualdad en la distribución del suelo urbano y la falta de acceso a servicios esenciales. La perspectiva de justicia territorial plantea que, para tratar de manera efectiva la crisis habitacional, es necesario que las políticas públicas no solo aumenten la oferta de viviendas,

sino que también aseguren su distribución de manera equitativa en áreas bien conectadas y dotadas de recursos.

Además, Scatolini argumenta que la implementación de políticas de acceso a la vivienda debe ir acompañada de un marco regulatorio que limite la especulación del suelo y promueva la inclusión social. En sus estudios, analiza cómo la falta de regulación en el mercado de suelo ha consentido que grandes desarrolladores inmobiliarios monopolicen tierras en áreas urbanas, mientras que los sectores populares son desplazados hacia la periferia. Esto ha generado una segregación espacial que profundiza las desigualdades socioeconómicas, creando barrios exclusivos en áreas céntricas y desplazando a las poblaciones vulnerables a zonas periféricas sin servicios básicos. Según Scatolini, una solución efectiva requeriría no solo la construcción de nuevas viviendas, sino también la regulación del mercado de suelo y el desarrollo de una infraestructura que integre a las comunidades marginadas en la estructura urbana.

Desde el siglo XX, la cuestión de la vivienda en Argentina ha estado atravesada por procesos socioeconómicos y políticos que han afectado sensiblemente la posibilidad de acceso de la población a un hábitat adecuado. A lo largo de varias décadas, la política de vivienda en Argentina ha mostrado inestabilidad y cambios de enfoque, influenciados por contextos políticos y económicos específicos. El trabajo de Cravino (2001), al abordar el fenómeno de la ocupación de tierras y la autoconstrucción en el área metropolitana de Buenos Aires, nos señala que el déficit habitacional ha sido el motor principal detrás del surgimiento de asentamientos informales. Según Cravino, la falta de opciones de vivienda accesible en el mercado formal obligó a gran parte de la población a resolver sus necesidades habitacionales de manera autónoma, ocupando terrenos vacantes y edificando viviendas con materiales precarios.

Este fenómeno de autoconstrucción, conocido también como "autoproducción del hábitat", es un proceso que evidencia las limitaciones de las políticas de vivienda. Cravino describe cómo estas ocupaciones, aunque no cuentan con planificación formal, resultan en comunidades con una fuerte cohesión social. Los habitantes de estos barrios desarrollan redes de apoyo mutuo y organizan comisiones vecinales, ligas deportivas y clubes de madres que les permiten afrontar colectivamente la ausencia de servicios y la precariedad de sus viviendas. Estos mecanismos organizativos son imprescindibles para entender cómo los sectores populares han adaptado sus estrategias de supervivencia en un entorno urbano adverso.

Es interesante ver en el estudio de Cravino, como analiza el impacto de los cambios económicos en la expansión de estos asentamientos. La implementación de políticas neoliberales en la década de 1990, que impulsaron la reducción del papel del Estado y la desregulación del mercado, tuvo un efecto directo en el acceso a la vivienda. Según Cravino, la retirada del Estado en la provisión de viviendas sociales y la liberalización del mercado de suelo urbano provocaron un aumento en el costo de los terrenos y la expulsión de los sectores populares hacia áreas periféricas. Este proceso llevó a una densificación de las villas y asentamientos existentes, así como a la creación de nuevos barrios informales en zonas alejadas del centro urbano, sin infraestructura ni acceso a servicios básicos.

Jauri y Scatolini, en sus estudios, también resaltan el rol que han jugado las políticas habitacionales en la conformación del espacio urbano en Argentina. Estos autores analizan cómo las políticas de vivienda en el país han seguido un modelo de exclusión y fragmentación territorial, que ha profundizado las desigualdades en el acceso al hábitat. Según Scatolini, las políticas de vivienda han sido diseñadas principalmente para sectores de ingresos medios y altos, ignorando las necesidades de los sectores populares, que representan un alto porcentaje de la demanda habitacional en el país.

Esta exclusión del mercado formal ha llevado a la proliferación de asentamientos en terrenos ocupados de manera irregular, lo cual ha creado un tipo de urbanización que no cuenta con los servicios ni la infraestructura necesaria para garantizar una calidad de vida adecuada.

Por su parte, Jauri analiza el impacto de la especulación en el mercado de suelo y la falta de regulación en la expansión de barrios precarios. En su trabajo, argumenta que el crecimiento de estos barrios no solo se debe a la falta de viviendas, sino también a la ausencia de un marco regulatorio que garantice el acceso equitativo al suelo urbano. Según Jauri, la especulación inmobiliaria ha concentrado la propiedad de las tierras en manos de unos pocos, lo que ha encarecido el costo del suelo y ha limitado el acceso de los sectores de menores ingresos. Esta concentración de la propiedad de la tierra ha profundizado las desigualdades territoriales, creando una segregación espacial en la que los barrios precarios se encuentran cada vez más alejados de las áreas céntricas y de las oportunidades de empleo.

Ambos autores concluyen que una política habitacional inclusiva debería abordar el acceso a la vivienda desde una perspectiva de justicia social, reconociendo la vivienda como un

derecho y no como un bien de mercado. La propuesta de Jauri y Scatolini es que el Estado debe intervenir activamente en el mercado de suelo, promoviendo la construcción de viviendas sociales y regulando el precio de los terrenos para garantizar que todos los sectores de la sociedad puedan acceder a una vivienda digna.

En este sentido, los autores señalan que una política habitacional efectiva debe incluir la participación de las comunidades afectadas en la planificación y ejecución de los proyectos de vivienda, promoviendo un modelo de desarrollo urbano que sea inclusivo y equitativo.

3.2 Teoría de las políticas públicas y el acceso a bienes y servicios básicos

El análisis del acceso a la vivienda y a otros bienes esenciales como un derecho social tiene sus orígenes en la teoría de las políticas públicas, que considera el papel del Estado como proveedor de servicios básicos y garante de derechos ciudadanos. López y Ayala (2009) destacan que, en un contexto de desigualdad estructural como el de Argentina, las políticas públicas deben diseñarse para nivelar las oportunidades y garantizar el acceso universal a bienes esenciales. Según estos autores, la vivienda es un bien que cumple una función de protección social, suministrando no solo un espacio de residencia, sino también un entorno en el cual los individuos pueden acceder a otros derechos, como la educación, la salud y el empleo. La falta de vivienda o el acceso a una vivienda inadecuada tienen un efecto dominó que incide en la posibilidad de acceder a otros bienes y servicios básicos.

Desde el punto de vista de López y Ayala, la teoría de las políticas públicas establece que el acceso a la vivienda no debería depender exclusivamente del mercado, ya que este, al estar motivado por el lucro, tiende a excluir a aquellos que no pueden pagar por una vivienda en el sector formal. En cambio, argumentan que el Estado debe intervenir activamente en el mercado de vivienda para garantizar que todas las personas puedan acceder a un hogar digno. Esto puede obtenerse mediante la creación de programas de vivienda subsidiados, la regulación del mercado de suelo y la implementación de políticas que promuevan la construcción de viviendas sociales, en sus estudios, López y Ayala destacan que el acceso a la vivienda debe considerarse una prioridad en toda agenda de política pública, ya que es un pilar fundamental para el desarrollo social y económico de una sociedad.

Un concepto importante en el análisis de López y Ayala es el de "desmercantilización" de los bienes esenciales, que comprende reducir la dependencia del mercado en el suministro de

estos bienes para que su acceso no esté determinado por la capacidad económica del individuo. Este enfoque teórico sugiere que, en lugar de ver a la vivienda como un bien de mercado, se la debería considerar un bien social, cuyo acceso esté garantizado por políticas públicas. La desmercantilización de la vivienda significa, en primer lugar, una visión de derechos humanos, en la que el Estado tiene la obligación de proporcionar una red de seguridad para los ciudadanos. En segundo lugar, implica una regulación estatal que controle la especulación y asegure que el suelo urbano esté destinado prioritariamente a la vivienda de los sectores de menores ingresos.

Esta teoría también establece que la provisión de vivienda debe estar acompañada por la infraestructura y los servicios que permitan a las personas desarrollar una vida digna. López y Ayala argumentan que el simple acceso a una vivienda no es suficiente si el entorno en el que se encuentra carece de servicios básicos. La vivienda, en este aspecto, debe ser un espacio de inclusión social, conectado a la red de servicios públicos y muy próximos a las oportunidades de empleo y educación. Por consiguiente, proponen que las políticas públicas de vivienda sean parte de un marco mucho más ambicioso de políticas de bienestar, que integre indefectiblemente la vivienda con la provisión de otros servicios esenciales.

La teoría de las políticas públicas sostiene que el acceso a bienes y servicios básicos, como la vivienda, debe ser garantizado por el Estado, especialmente en contextos de desigualdad estructural. Por eso es importante resaltar el concepto de desmercantilización de López y Ayala (2009), para asegurar que estos bienes estén disponibles para todos los ciudadanos, independientemente de su situación económica. Este enfoque teórico es fundamental para entender las limitaciones del mercado de vivienda en Argentina, donde la mayoría de las personas de bajos ingresos no pueden acceder a un hogar adecuado debido a los altos costos y la falta de financiamiento accesible.

La desmercantilización, según López y Ayala, es un principio que debería guiar las políticas de vivienda, ya que permite entender la vivienda no solo como un espacio físico, sino como un derecho social. En sus estudios, los autores destacan que la vivienda cumple una función protectora, proporcionando un entorno en el cual los individuos pueden desarrollar sus vidas con seguridad y estabilidad. La falta de acceso a una vivienda digna tiene un efecto directo en otros aspectos de la vida, como la educación y la salud, ya que dificulta el acceso a servicios y oportunidades de desarrollo. Desde esta perspectiva, el papel del Estado es garantizar que

todos los ciudadanos puedan acceder a una vivienda adecuada, independientemente de su situación en el mercado laboral.

Además, López y Ayala remarcan que la vivienda es un bien interdependiente, lo que significa que su valor y función dependen de la disponibilidad de servicios e infraestructura en el entorno donde se encuentra. El acceso a servicios básicos como agua potable, electricidad, saneamiento, y transporte público es esencial para que la vivienda cumpla su función de protección y bienestar. Por el contrario, en los barrios vulnerables de Argentina, estos servicios suelen ser insuficientes o inexistentes, lo cual limita la posibilidad de que los habitantes de estos barrios desarrollen una vida digna.

Según los autores, el Estado siempre debe asumir la responsabilidad de proveer no solo vivienda sino también los servicios e infraestructura necesarios para garantizar que todos los ciudadanos puedan vivir en condiciones adecuadas.

Otro concepto esencial en la teoría de las políticas públicas es el de “redistribución”, que se refiere a la necesidad de transferir recursos desde los sectores más ricos de la sociedad hacia los más vulnerables para garantizar una distribución justa de los bienes esenciales. En el contexto de la vivienda, la redistribución implica que el Estado debe financiar programas de vivienda social y regular el mercado de suelo para evitar la especulación y garantizar que los sectores de menores ingresos tengan acceso a terrenos bien ubicados y dotados de infraestructura. López y Ayala sostienen que, en lugar de depender únicamente del mercado, el Estado debe intervenir activamente para corregir las desigualdades en el acceso al suelo y a la vivienda, promoviendo una política habitacional que favorezca a los sectores más desfavorecidos.

Estos autores también señalan la importancia de la participación ciudadana en el diseño y la implementación de políticas de vivienda. Argumentan que las comunidades afectadas por el déficit habitacional deben tener voz en los procesos de toma de decisiones que afectan, y muchas veces perjudican sus vidas. Esta participación es fundamental para garantizar que las políticas de vivienda respondan a las necesidades reales de las personas y no a intereses políticos o económicos ajenos a la comunidad. La participación ciudadana también puede fortalecer la cohesión social en los barrios precarios, promoviendo la organización comunitaria y el desarrollo de redes de apoyo que faciliten la implementación de proyectos de vivienda e infraestructura.

3.3 Análisis del rol de las políticas habitacionales en la urbanización de barrios precarios

El crecimiento de los barrios precarios en Argentina ha sido largamente estudiado por investigadores como Ríos (2014) y Seimandi (2014), quienes exploran cómo las políticas habitacionales han contribuido a la configuración de áreas urbanas segregadas y desiguales. Según Ríos, uno de los factores que ha llevado a la proliferación de villas y asentamientos es la falta de una política de vivienda que aborde el problema de manera integral y que considere la realidad de los sectores excluidos. En su análisis, Ríos sostiene que, históricamente, las políticas habitacionales en Argentina han estado orientadas a sectores de clase media y han pasado por alto las necesidades de los sectores populares, quienes no pueden acceder a los créditos hipotecarios ni a los planes de vivienda que requieren estabilidad económica y financiera. Esta situación ha empujado a miles de familias a ocupar tierras de manera informal, creando barrios que no cuentan con servicios básicos ni con derechos de propiedad regularizados.

Seimandi, por su parte, examina cómo la implementación de políticas habitacionales en áreas precarias ha sido escasa e insuficiente y, en muchos casos, ineficaz. En su trabajo, Seimandi argumenta que los programas de mejora de hábitat que se han implementado en villas y asentamientos suelen ser proyectos a corto plazo que no abordan las causas estructurales de la pobreza y la exclusión. Estos programas, aunque proveen algunas mejoras en infraestructura, como el acceso a agua potable y electricidad, no logran integrar a las comunidades en el tejido urbano formal, dejando a los habitantes de estas áreas en una situación de vulnerabilidad. Según Seimandi, la política habitacional debe ir más allá de la simple provisión de infraestructura; debe ser una política de inclusión social que permita a los habitantes de barrios precarios acceder a los mismos derechos y oportunidades que el resto de la población urbana.

Ríos y Seimandi también hacen foco en la importancia de la regularización dominial como una herramienta para mejorar las condiciones de vida en los barrios precarios. La falta de títulos de propiedad en las villas y asentamientos es una traba importante para el desarrollo social y económico de sus habitantes, ya que les impide acceder a créditos y programas de financiamiento que podrían mejorar sus viviendas. Además, la regularización dominial ofrece

a los habitantes una mayor seguridad y estabilidad, permitiéndoles invertir en sus hogares y en su comunidad sin temor a ser desalojados.

Sin embargo, ambos autores señalan que los programas de regularización dominial en Argentina han sido limitados y, en muchos casos, no se han llevado a cabo de manera eficiente.

En conclusión, los estudios de Ríos y Seimandi nos sugieren que las políticas habitacionales en Argentina han sido insuficientes para abordar el problema del acceso a la vivienda de manera integral. La falta de una planificación urbana que incluya a las comunidades marginales y la falta de regulación en el mercado de suelo han llevado a la proliferación de barrios precarios en áreas periféricas. Estos autores proponen que una solución efectiva requeriría una política habitacional inclusiva, que no solo se centre en la provisión de viviendas, sino que también promueva la integración de los barrios precarios en el tejido urbano formal, garantizando así el acceso a servicios básicos y oportunidades de desarrollo.

El crecimiento de los barrios precarios en el área metropolitana de Buenos Aires ha sido el resultado de una serie de políticas habitacionales que, en lugar de integrar a los sectores populares en el tejido urbano formal, han colaborado a su marginalización.

Ríos, (2014) y Seimandi (2014) analizan cómo la implementación de políticas de vivienda en Argentina ha favorecido solo a los sectores de ingresos medios y altos, dejando a los sectores populares en una situación de exclusión que los ha llevado a ocupar tierras de manera informal. Según Ríos, esta exclusión del mercado formal de vivienda no solo se debe a la falta de recursos, sino también a un modelo de urbanización que promueve la segregación espacial y la concentración de riqueza en áreas específicas de la ciudad.

Ríos infiere que las políticas habitacionales en Argentina han sido diseñadas para satisfacer las demandas de los sectores de ingresos medios y altos, mientras que los sectores bajos han sido relegados a la periferia, en áreas que carecen de todo tipo de infraestructura y servicios. Este modelo de urbanización ha creado un paisaje urbano fragmentado, en el que las villas y asentamientos se encuentran aislados de las oportunidades de empleo y de los servicios básicos, como educación y salud. Ríos sustenta su argumento con la idea que una política habitacional efectiva debería promover la integración de los barrios precarios en la estructura urbana formal, garantizando el acceso a servicios e infraestructura y evitando la segregación espacial.

Por su parte, (Seimandi, 2014) indaga en los programas de mejora de hábitat que se han implementado en los barrios precarios y su impacto en las condiciones de vida de sus habitantes. Según Seimandi, estos programas suelen ser proyectos a corto plazo que no abordan las causas estructurales de la pobreza y la exclusión. Aunque los programas de mejora de hábitat han logrado proveer algunos servicios básicos en ciertos barrios, como agua potable y electricidad, no han conseguido integrar a estas comunidades en el tejido urbano formal. La falta de regularización dominial y la ausencia de un marco de políticas habitacionales a largo plazo han impedido que los habitantes de los barrios precarios puedan acceder a los mismos derechos y oportunidades que el resto de la población.

4. Metodología

La metodología que se ha utilizado en este estudio se fundamenta en un enfoque mixto integrando tanto análisis cuantitativo como cualitativo para poder captar la complejidad del acceso a la vivienda y la proliferación de villas y asentamientos en la provincia de Buenos Aires. Este enfoque permite una comprensión integral del fenómeno combinando la precisión que nos brindan

los datos estadísticos con la riqueza descriptiva y contextual de los testimonios y análisis de políticas. A continuación, se detalla el procedimiento metodológico utilizado en cada etapa de la investigación.

4.1 Uso de análisis cuantitativo y cualitativo de datos oficiales (proporcionados por OPISU)

El análisis cuantitativo se apoya principalmente en datos oficiales proporcionados por el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU), que se encarga de relevar y sistematizar información sobre las condiciones habitacionales en villas y asentamientos de la provincia de Buenos Aires. OPISU ha desarrollado estudios exhaustivos sobre las condiciones de infraestructura, la distribución de servicios básicos, el acceso a equipamiento urbano y las características socioeconómicas de la población en estos barrios, lo cual permite identificar patrones y tendencias en el crecimiento de los asentamientos y la situación de precariedad habitacional en la región.

La información cuantitativa obtenida a través de OPISU incluye indicadores clave sobre densidad poblacional, calidad de las viviendas, acceso a servicios básicos (como agua potable, electricidad, saneamiento), y situación dominial de las tierras ocupadas en barrios informales. Estos datos permiten establecer un diagnóstico de las carencias y desigualdades en el acceso a la vivienda, así como también evaluar el impacto de las políticas públicas en la mejora o deterioro de las condiciones de vida en los asentamientos. Al analizar las estadísticas proporcionadas por OPISU, este estudio puede determinar las áreas más afectadas por la exclusión habitacional y examinar cómo la falta de intervención estatal ha contribuido en la proliferación de villas y asentamientos.

Por otro lado, el análisis cualitativo se enfoca en comprender las experiencias y percepciones de los habitantes de los asentamientos, sus estrategias de supervivencia y las redes de organización comunitaria que desarrollan para enfrentar la precariedad.

Este análisis cualitativo se basa en el estudio de caso de Villa Itatí, uno de los asentamientos más grandes y antiguos de la provincia, ubicado en el partido de Quilmes. Villa Itatí representa un caso paradigmático para el estudio de la política habitacional en Buenos Aires, ya que refleja las limitaciones y los desafíos de la Ley 14449, y la implementación de políticas de integración urbana en una trama de alta vulnerabilidad social.

4.2 Análisis de casos específicos: Villa Itatí en Quilmes

Villa Itatí ha sido objeto de diversas intervenciones y programas de mejora habitacional en el marco de la Ley 14449, pero sus condiciones de vida continúan siendo críticas. Este asentamiento, fundado en las décadas de 1960 y 1970, ha experimentado un crecimiento demográfico constante debido a la migración interna y al aumento de la población local. El análisis de Villa Itatí nos da la posibilidad de examinar cómo las políticas habitacionales han intentado mejorar el acceso a servicios y regularizar la tenencia de la tierra, pero también descubre las limitaciones y contradicciones de estas políticas en la práctica.

El estudio de caso de Villa Itatí se realiza mediante un enfoque cualitativo que incluye entrevistas a habitantes del barrio, análisis de documentos oficiales sobre las intervenciones realizadas, y revisión de informes de OPISU sobre las condiciones habitacionales y socioeconómicas de la población. Las entrevistas a los habitantes permiten comprender sus experiencias y perspectivas sobre los programas de mejora habitacional, su relación con las instituciones del Estado, y las estrategias que desarrollan para afrontar la precariedad. A través

de estos testimonios, se puede analizar la percepción que tienen los residentes sobre la efectividad de las políticas públicas y sus expectativas respecto a las futuras intervenciones.

En simultaneo, el análisis documental se enfoca en los informes oficiales y proyectos de intervención realizados en Villa Itatí. Estos documentos incluyen planes de regularización dominial, proyectos de infraestructura para el acceso a servicios básicos, y programas de mejora del hábitat, los cuales permiten evaluar el impacto de las políticas implementadas en la calidad de vida de los habitantes. La comparación entre la situación actual del barrio y las promesas de mejora habitacional establecidas en la Ley 14449 permite identificar las brechas entre las intenciones normativas y los resultados concretos en el terreno.

4.3 Tipos de fuentes: bibliografía existente, datos estadísticos, entrevistas y análisis de políticas

Para llevar adelante este estudio, se emplean diversos tipos de fuentes que otorgan una base sólida de información comprobable y verificable. Entre estas fuentes se incluyen:

Bibliografía existente: Se utilizan estudios académicos previos que analizan la problemática del acceso a la vivienda y la expansión de los asentamientos en Argentina, particularmente en el área metropolitana de Buenos Aires. Las obras de Cravino, Jauri, Scatolini, Clemente y otros autores proveen un marco teórico y contextual para tratar de entender las causas y características del déficit habitacional, así como las limitaciones de las políticas de vivienda en el país.

Esta literatura nos faculta a construir una base conceptual para el análisis y comparar los hallazgos del estudio de caso con las tendencias generales observadas en otros asentamientos.

Datos estadísticos: Los datos cuantitativos proporcionados por OPISU son esenciales para este estudio, ya que nos ofrecen indicadores precisos sobre las condiciones de vida en Villa Itatí y otros asentamientos en la provincia. Además de los datos de OPISU, se apela a estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y otras fuentes de datos oficiales que aportan información demográfica, socioeconómica y sobre infraestructura en la provincia de Buenos Aires. Estos datos nos brindan la posibilidad de analizar patrones de crecimiento poblacional, niveles de pobreza, acceso a servicios básicos y otras variables que son cruciales para entender la realidad de los barrios informales.

Entrevistas: Las entrevistas cualitativas realizadas a los habitantes de Villa Itatí son una fuente de información fundamental para comprender las percepciones y experiencias de quienes viven en el barrio. Estas entrevistas se realizan bajo un enfoque etnográfico, lo que permite captar la perspectiva de los residentes sobre las políticas de vivienda y su impacto en la vida cotidiana. Los testimonios obtenidos a través de las entrevistas nos ofrecen una visión directa de las innumerables dificultades que enfrentan los individuos que habitan los asentamientos y sus expectativas respecto a las intervenciones del Estado. Para el análisis de las entrevistas, se utiliza una metodología de codificación y categorización temática, que facilita la identificación de patrones en las respuestas y la comparación de las experiencias de distintos entrevistados.

Análisis de políticas: El análisis de las políticas habitacionales se centra en la Ley 14449 y otros programas de mejora de hábitat que se implementaron en la provincia de Buenos Aires. La revisión de estas políticas incluye un análisis normativo de la ley y también una evaluación de su implementación en el caso específico que nos ocupa de Villa Itatí. Este análisis permite identificar las fortalezas y debilidades de la ley, así como los obstáculos y limitaciones que han aparecido en su aplicación. Asimismo, se revisan documentos de políticas municipales y provinciales que afectan a Villa Itatí, los cuales ofrecen un contexto más amplio para entender cómo las políticas públicas han abordado (o fracasado en abordar) el problema habitacional en los asentamientos.

4.4 Procedimientos de análisis de datos

Para procesar los datos cuantitativos y cualitativos recolectados, se utiliza una serie de procedimientos que posibilitan organizar la información y extraer conclusiones relevantes. El análisis de datos cuantitativos incluye técnicas estadísticas básicas para calcular promedios, porcentajes y tasas de crecimiento que explican las tendencias en el acceso a servicios y en la situación habitacional en Villa Itatí. Estos cálculos ayudan a visualizar las condiciones estructurales del barrio y su evolución en el tiempo, permitiendo comparar los resultados con otros asentamientos de la provincia.

En cuanto al análisis cualitativo, se aplica una metodología de codificación temática para organizar y categorizar los testimonios obtenidos en las entrevistas. Esta codificación permite

identificar temas recurrentes, como la percepción de los habitantes sobre las políticas de vivienda, sus estrategias de organización comunitaria, y sus experiencias en la lucha por la regularización dominial. Además, el análisis cualitativo se complementa con el estudio de documentos de políticas y proyectos habitacionales en Villa Itatí, lo cual facilita la triangulación de la información y sobre todo, fortalece la validez de los hallazgos.

5. Desarrollo y Análisis

5.1 Impacto de las políticas públicas sobre la integración socio-urbana

Las políticas públicas orientadas a la integración socio-urbana de villas y asentamientos en la provincia de Buenos Aires han tenido una relevancia creciente en los últimos años, debido a la expansión de estos barrios informales y a las condiciones de vulnerabilidad en las que vive una gran parte de su población. Sin embargo, el impacto de estas políticas ha sido dispar, y en muchos casos, limitado por factores estructurales y por la falta de recursos y de coordinación interinstitucional.

La Ley 14449, sancionada con el objetivo de facilitar el acceso justo al hábitat, constituye un esfuerzo significativo por parte del Estado para abordar el problema de manera integral. Esta ley se orienta hacia la promoción de la equidad en el uso del suelo, la regularización dominial y la provisión de infraestructura en barrios precarios, lo cual refleja un cambio en la forma de concebir la política habitacional en la provincia. A diferencia de políticas anteriores, que se centraban únicamente en la construcción de viviendas, la Ley 14449 busca fomentar un modelo de desarrollo urbano inclusivo, que integre a los sectores marginados en la trama urbana formal y que garantice su acceso a servicios básicos, educación, salud, y oportunidades de empleo.

No obstante, estudios como el de Clemente (2019) señalan que el impacto de esta ley ha sido limitado debido a la falta de implementación efectiva y a las barreras burocráticas que dificultan la concreción de los proyectos de urbanización en los asentamientos. En el caso de Villa Itatí, por ejemplo, se han realizado intervenciones de mejora de infraestructura y acceso a servicios, pero muchos habitantes del barrio continúan viviendo en condiciones de alta precariedad. La implementación de la ley en este barrio ha sido obstaculizada por la falta de recursos financieros, la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la

resistencia de algunos actores locales, que ven en la regularización de tierras una amenaza para sus intereses económicos (Clemente, 2019).

Uno de los problemas principales en la implementación de políticas de integración socio-urbana es la falta de continuidad en los programas y proyectos, ya que los cambios de administración suelen conllevar modificaciones en las prioridades políticas y en los enfoques de las políticas habitacionales. Esto crea un contexto de inestabilidad en el que los proyectos de integración socio-urbana son frecuentemente abandonados o reestructurados sin previo aviso, afectando la confianza de los habitantes de los barrios precarios en las instituciones y en los programas de mejora. Además, los procesos burocráticos y la falta de capacidad técnica en muchos municipios limitan la capacidad de implementación de las políticas establecidas en la Ley 14449 (Abduca, 2008).

En términos de impacto directo sobre la población, los programas de mejora de hábitat que se han implementado en Villa Itatí y demás asentamientos han tenido efectos positivos en cuanto al acceso a servicios básicos, pero su alcance ha sido limitado y no han logrado transformar de manera significativa las condiciones de vida de la población. La falta de regularización dominial sigue siendo un obstáculo importante, ya que limita el acceso de los habitantes a créditos y programas de financiamiento que podrían mejorar sus viviendas. Asimismo, la falta de infraestructura y de equipamiento urbano adecuado perpetúa la segregación espacial de estos barrios y dificulta la integración de sus habitantes en la vida urbana (Cravino, 2001).

5.2 Evaluación de los programas de mejora de hábitat en Buenos Aires (2015-2019).

Entre 2015 y 2019, la provincia de Buenos Aires ensayó una serie de programas y proyectos de mejora de hábitat orientados a mejorar las condiciones de vida en las villas y asentamientos. Estos programas incluyeron proyectos de infraestructura para el acceso a agua potable, electricidad, saneamiento, y transporte, así como la construcción de espacios públicos y equipamientos comunitarios. Sin embargo, aunque estos programas representan un avance en términos de reconocimiento del derecho al hábitat, su implementación ha enfrentado múltiples dificultades y su impacto ha sido desigual.

Uno de los principales programas de mejora de hábitat implementado durante este periodo fue el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), que buscaba mejorar las

condiciones de vida en barrios informales a través de intervenciones de infraestructura y de programas de inclusión social. El PROMEBA se enfocó en la mejora de servicios básicos y en la construcción de infraestructura social, como centros de salud, escuelas y espacios públicos. En Villa Itatí, por ejemplo, PROMEBA financió proyectos de acceso a agua potable y electricidad, lo cual representó un gran avance en la calidad de vida de los habitantes. Sin embargo, la falta de financiamiento y las demoras en la ejecución de las obras limitaron el alcance del programa y su capacidad para transformar de manera integral el barrio, además, la implementación de estos programas se vio afectada por la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y por la resistencia de ciertos actores locales que perciben la regularización de tierras y la mejora de infraestructura como una amenaza para sus intereses. La fragmentación en la gestión de los proyectos ha dificultado la continuidad de los programas y ha creado un contexto de inestabilidad que afecta la confianza de los beneficiarios en las instituciones gubernamentales. En Villa Itatí, por ejemplo, muchos habitantes expresan desconfianza hacia los programas de mejora de hábitat debido a experiencias previas en las que los proyectos fueron abandonados o modificados sin aviso, lo cual ha generado una percepción de incumplimiento por parte del Estado (Clemente, 2019).

Otro programa que se destacó fue el Plan Nacional de Vivienda, que buscaba aumentar la construcción de viviendas sociales y mejorar el acceso a financiamiento para familias de bajos ingresos. Sin embargo, este plan enfrentó desafíos importantes en la provincia de Buenos Aires, donde la demanda habitacional supera ampliamente la oferta de viviendas disponibles. En el caso de Villa Itatí, el Plan Nacional de Vivienda no tuvo un impacto significativo, ya que el acceso a créditos y financiamiento fue limitado y no alcanzó a beneficiar a una cantidad importante de habitantes. Además, la falta de regularización dominial en muchos terrenos dificultó que las familias pudieran acceder a los beneficios del programa, ya que la mayoría de las viviendas en el barrio no cuentan con títulos de propiedad (Cravino, 2001).

En general, la evaluación de los programas de mejora de hábitat en Buenos Aires durante el período 2015-2019 muestra que, aunque estos programas han tenido un impacto positivo en términos de acceso a servicios básicos, su alcance ha sido limitado y no han logrado transformar de manera significativa las condiciones de vida en las villas y asentamientos. La falta de regularización dominial, la falta de financiamiento y la fragmentación en la gestión de los proyectos son obstáculos importantes que han impedido que los programas de mejora de hábitat alcancen sus objetivos. Además, la sensación de inestabilidad y la desconfianza hacia

las instituciones gubernamentales han puesto límites a la efectividad de estos programas, ya que muchos habitantes de los barrios precarios no se sienten incluidos en los proyectos de mejora y perciben que sus necesidades no son prioritarias para el Estado (Abduca, 2008).

5.3 El rol de la política en la perpetuación de las villas y asentamientos: ¿Son las políticas adecuadas? ¿Qué desafíos enfrentan?

La relación entre las políticas públicas y la proliferación de villas y asentamientos en Buenos Aires ha sido un tema de controversia y complejidad, dado que las políticas habitacionales en Argentina han demostrado ser insuficientes para abordar las causas estructurales del déficit habitacional y la exclusión socio-urbana. A pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas, como la implementación de la Ley 14449 y otros programas de mejora de hábitat, la realidad muestra que estos asentamientos no solo han persistido, sino que en la mayoría de los casos han aumentado en tamaño y densidad. Esto plantea la pregunta de si las políticas actuales son efectivas o si, en cambio, están perpetuando las condiciones que llevan a la expansión de estos barrios marginales (Cravino, 2001).

Factores estructurales que perpetúan los asentamientos

Uno de los factores estructurales que ha influido en la perpetuación de villas y asentamientos en la provincia de Buenos Aires es la falta de continuidad y de mirada a largo plazo en las políticas habitacionales. Los cambios de administración a nivel provincial y nacional han resultado en modificaciones abruptas en las prioridades de las políticas de vivienda, lo que crea inestabilidad en los proyectos de mejora y acota la confianza de los habitantes en las instituciones. La rotación habitual de administraciones y el enfoque político variable ocasiona que muchos programas de vivienda se abandonen o se replanteen sin previo aviso, lo cual impacta negativamente en las comunidades afectadas (Clemente, 2019), (Urbani, 2009). Como resultado de esta inestabilidad las iniciativas para la integración socio-urbana de asentamientos suelen ser de corto plazo, sin una planificación adecuada que asegure su sostenibilidad y efectividad. Esto se observa en casos como Villa Itatí, donde los habitantes han experimentado múltiples intentos de intervención estatal, pero con resultados muy limitados debido a la falta de una implementación constante y de seguimiento. En lugar de generar soluciones duraderas, la naturaleza discontinua de las políticas crea un ciclo de intervención y abandono que mantiene a los asentamientos en condiciones de precariedad, sin

resolver los problemas estructurales que afectan a sus habitantes (Abduca, 2008) (Abduca, Leila 2008).

La falta de regularización dominial es otro elemento crítico en la perpetuación de los asentamientos. La mayoría de las viviendas en barrios como Villa Itatí no cuenta con títulos de propiedad, lo cual impide que los habitantes puedan acceder a créditos para mejorar sus viviendas o invertir en su entorno. Esta incertidumbre sobre la tenencia de la tierra crea una situación de vulnerabilidad constante para los residentes, quienes no solo carecen de infraestructura adecuada, sino que tampoco tienen la certeza de poder permanecer en el lugar a largo plazo. La regularización dominial es fundamental para cualquier política de integración urbana efectiva, ya que otorga a los habitantes la seguridad y estabilidad necesarias para desarrollarse y construir un futuro en su comunidad (Cravino, 2001).

Falta de coordinación interinstitucional y burocracia en la implementación de políticas

La fragmentación institucional y la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno representan un impedimento importante para la efectividad de las políticas habitacionales en Buenos Aires. La Ley 14449, por ejemplo, asigna responsabilidades específicas a las municipalidades en cuanto a la implementación de programas de mejora de hábitat, pero en la práctica, muchos municipios carecen de los recursos técnicos y financieros necesarios para llevar a cabo estos proyectos. Esta situación crea una dependencia de financiamiento de niveles superiores de gobierno y genera retrasos en la implementación de los proyectos, afectando directamente a los habitantes de los barrios precarios (Clemente, 2019).

Los innumerables trámites burocráticos y los procesos administrativos prolongados son también factores que dificultan la ejecución de políticas habitacionales. En Villa Itatí, por ejemplo, los proyectos de mejora de infraestructura han experimentado demoras significativas debido a la complejidad de los trámites administrativos y a la falta de capacidad técnica en los organismos locales. Esto no solo retrasa la implementación de las políticas, sino que también afecta la percepción de los habitantes sobre la efectividad de las intervenciones estatales. La burocracia excesiva contribuye a la desconfianza de la población en las instituciones y limita la colaboración comunitaria en los programas de mejora, lo cual es esencial para lograr una integración socio-urbana efectiva (Abduca, 2008). (Abduca, Leila (2008).

Además, la falta de una coordinación efectiva entre las agencias involucradas en los proyectos de mejora de hábitat crea duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos. Sin una planificación clara y una división de responsabilidades bien definida, los proyectos habitacionales enfrentan problemas de gestión que afectan de manera importante su viabilidad y efectividad. Esto se refleja en la percepción de los habitantes de Villa Itatí, quienes frecuentemente expresan frustración y desconfianza hacia los programas de mejora debido a la falta de continuidad ya los cambios constantes en las políticas (Cravino, 2001).

La influencia de la especulación inmobiliaria y la falta de regulación del suelo

La especulación en el mercado de suelo es otro factor que ha contribuido a la expansión de los asentamientos informales en Buenos Aires. La falta de regulación en el mercado inmobiliario ha permitido que desarrolladores privados acaparen tierras en áreas urbanas, encareciendo el precio de los terrenos y desplazando a los sectores populares hacia la periferia de la ciudad. Este fenómeno ha creado un patrón de segregación espacial, en el cual las áreas centrales de la ciudad se destinan a proyectos de lujo para unos pocos, mientras que los sectores de bajos ingresos son relegados a zonas periféricas sin acceso a servicios básicos ni infraestructura adecuada (Clemente, 2019)

La falta de regulación en el mercado de suelo y la ausencia de políticas de control de la especulación han generado un tipo de urbanización excluyente que perpetúa la desigualdad socioeconómica en el acceso a la vivienda. En el contexto de Villa Itatí, esta segregación espacial se manifiesta en la falta de infraestructura y de oportunidades de desarrollo económico para los habitantes, quienes se ven obligados a vivir en condiciones de precariedad debido a la inaccesibilidad de vivienda adecuadas en áreas urbanas. Sin una intervención estatal que regule el mercado de suelo y promueva el acceso a terrenos bien ubicados para los sectores populares, es difícil imaginar un cambio significativo en la situación de los barrios precarios de Buenos Aires (Abduca, 2008). (Abduca, Leila, 2008).

Limitaciones de la Ley 14449 y propuestas para una política de vivienda inclusiva

La Ley 14449 encarna un avance en términos de reconocimiento del derecho al hábitat y de la necesidad de una política habitacional inclusiva en Buenos Aires. Sin embargo, su puesta en

marcha ha mostrado restricciones significativas debido a factores como la falta de financiamiento adecuado, la segmentación en la gestión de los proyectos, y la falta de regularización dominial en los barrios precarios. Para que esta ley alcance a cumplir con sus objetivos, es indispensable que el Estado adopte una serie de medidas que fortalezcan su capacidad de implementación y garanticen la sostenibilidad de los proyectos de mejora de hábitat (Cravino, 2001).

Una de las propuestas clave para mejorar la efectividad de la Ley 14449 es la asignación de un presupuesto estable y suficiente para la ejecución de proyectos de mejora de hábitat en barrios como Villa Itatí. La falta de recursos financieros ha sido una traba constante en la implementación de la ley, ya que acota de manera notable la capacidad de los organismos locales para llevar a cabo los proyectos y asegura una dependencia constante de financiamiento externo. Un presupuesto dedicado permitiría una mayor autonomía en la gestión de los proyectos y garantizaría la prolongación de las intervenciones, independientemente de los cambios de administración o de las prioridades políticas (Clemente, 2019).

Además, es necesario que la Ley 14449 incluya mecanismos claros de regularización dominial que permitan a los habitantes de los barrios precarios obtener títulos de propiedad. La regularización de la tenencia de la tierra es un paso fundamental para la inclusión social y económica de los sectores marginados, ya que les otorga la seguridad y estabilidad necesarias para invertir en sus hogares y en sus comunidades. Sin un proceso de regularización adecuado, los habitantes de los barrios precarios continuarán viviendo en condiciones de vulnerabilidad y no podrán acceder a los beneficios de los programas de mejora de hábitat (Abduca, 2008) (Abduca, Leila, 2008). (Scatolini, 2019).

Otra propuesta para fortalecer la Ley 14449 es la creación de un sistema de coordinación interinstitucional que facilite la gestión y ejecución de los proyectos de vivienda. La fragmentación institucional y la falta de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno han sido factores que han obstaculizado la implementación de la ley y que han afectado la efectividad de los programas de mejora de hábitat. Un sistema de coordinación que permita una mayor colaboración entre los organismos involucrados podría reducir los tiempos de ejecución y mejorar la calidad de los proyectos, asegurando de esta forma una implementación más efectiva y una asignación más eficiente de los recursos. La coordinación

interinstitucional también favorece el seguimiento y la evaluación de los proyectos, lo cual es fundamental para garantizar que se cumplan los objetivos establecidos y para realizar ajustes cuando sea necesario (Clemente, 2019). (Urbani, 2019).

Participación comunitaria y colaboración con organizaciones de la sociedad civil

Otro aspecto a tener en cuenta para mejorar la efectividad de las políticas de integración socio-urbana es fomentar e incentivar la participación comunitaria en todas las etapas del proceso, desde la planificación hasta la implementación y evaluación de los proyectos. La inclusión de los habitantes de los barrios en los procesos de toma de decisiones no solo fortalece el sentido de pertenencia y compromiso, sino que también asegura que las políticas y proyectos respondan a las necesidades reales de la comunidad. En barrios como Villa Itatí, donde los habitantes han desarrollado redes de solidaridad y organización comunitaria, la participación puede ser un recurso valioso para implementar proyectos que respeten las dinámicas locales y maximicen su impacto positivo (Abduca, 2008) (Abduca, Leila, 2008). (Scatolini, 2019).

La cooperación con organizaciones de la sociedad civil, tales como ONG y movimientos vecinales, también puede desempeñar un rol clave en el éxito de los programas de mejora de hábitat. Estas organizaciones suelen tener un conocimiento profundo de las necesidades y problemáticas de los barrios en los que trabajan, así como la confianza de los habitantes. La inclusión de estas organizaciones en el diseño y la implementación de políticas de vivienda no solo fortalece la capacidad de los proyectos, sino que también puede facilitar la movilización de recursos y la de alianzas con otros actores sociales (Cravino, 2001).

Necesidad de un enfoque integral para abordar la crisis habitacional

El estudio de la proliferación de villas y asentamientos en Buenos Aires revela la necesidad de un enfoque integral para abordar la crisis habitacional. La simple construcción de viviendas o la provisión de infraestructura básica no son suficientes para resolver los problemas estructurales que enfrentan los barrios precarios. Un enfoque integral implica abordar simultáneamente aspectos como la regulación del suelo, la integración socioeconómica, la seguridad de la tenencia, y el acceso a servicios y oportunidades de desarrollo.

La experiencia de Villa Itatí muestra que, sin una visión de largo plazo y sin políticas que aborden de manera integral las causas de la exclusión habitacional, las intervenciones serán insuficientes para transformar las condiciones de vida de los habitantes. Un enfoque integral permitiría desarrollar proyectos que no solo mejoren la infraestructura y los servicios, sino que también promuevan la inclusión social y económica de los habitantes de los barrios precarios. Este enfoque requiere de la colaboración entre múltiples sectores y niveles de gobierno, así como de la participación de las comunidades y de las organizaciones de la sociedad civil (Clemente, 2019).

5. Discusión

La Ley 14449, conocida como Ley de Acceso Justo al Hábitat, fue pensada como una respuesta a la crisis habitacional en la provincia de Buenos Aires, buscando promover el acceso equitativo al suelo urbano y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de villas y asentamientos. Sin embargo, la implementación de esta ley ha enfrentado múltiples obstáculos y, en muchos casos, no ha logrado cumplir con sus objetivos. En esta discusión se analizan las brechas en su implementación, así como el rol que han jugado los actores políticos en la proliferación de asentamientos informales.

5.1 Análisis de las brechas en la implementación de la Ley 14449

A pesar de sus intenciones inclusivas y progresistas, la Ley 14449 ha enfrentado dificultades significativas que han limitado su impacto real en los barrios informales de la provincia. Estas brechas en su implementación se deben a una combinación de factores económicos, administrativos y políticos que han afectado la continuidad y efectividad de los proyectos de mejora de hábitat.

Financiamiento insuficiente y dependencia de recursos externos

Uno de los problemas recurrentes en la implementación de la Ley 14449 ha sido la falta de financiamiento adecuado y sostenido. Si bien la ley establece un marco normativo para la integración socio-urbana, su ejecución depende en gran medida de la disponibilidad de recursos financieros, que en muchos casos son insuficientes para abordar las necesidades de

las villas y asentamientos. Esta carencia de fondos ha afectado la continuidad de los proyectos y ha limitado la capacidad de los municipios para llevar a cabo intervenciones de mejora de infraestructura y regularización dominial en los barrios informales (Abduca, 2008).

La dependencia de recursos externos y de financiamiento intermitente ha creado un contexto de inestabilidad en el que muchos proyectos de mejora quedan inconclusos o son pospuestos indefinidamente. Esto no solo afecta la calidad de vida de los habitantes de los barrios, sino que también genera una desconfianza hacia el Estado y limita la participación comunitaria en los proyectos de mejora. En barrios como Villa Itatí, por ejemplo, los habitantes han expresado su frustración ante las promesas incumplidas y la falta de resultados tangibles en los programas de mejora de hábitat (Clemente, 2019).

Fragmentación institucional y falta de coordinación entre niveles de gobierno

La fragmentación institucional y la falta de articulación entre los distintos órdenes de gobierno han socavado la implementación de la Ley 14449. La asignación de competencias a los municipios, si bien es fundamental, se ha visto limitada por las asimetrías existentes en términos de capacidades. Esta situación ha generado una dinámica de dependencia que ha hecho lentos los procesos y comprometido la calidad de los resultados" (Cravino, 2001).

Además, la falta de comunicación y de coordinación entre las distintas agencias y organismos gubernamentales ha creado duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos, lo cual limita la efectividad de los proyectos de mejora de hábitat. En lugar de trabajar en conjunto, los distintos niveles de gobierno y las agencias involucradas suelen actuar de manera aislada, lo cual genera inconsistencias en la implementación de las políticas y dificulta el seguimiento y evaluación de los proyectos. Esta fragmentación institucional también afecta la percepción de los habitantes de los barrios, quienes perciben una falta de compromiso y de organización por parte del Estado en la mejora de sus condiciones de vida (Clemente, 2019).

Limitaciones en la regularización dominial y en la provisión de infraestructura

La regularización dominial es un aspecto central de la Ley 14449, ya que permite otorgar seguridad de tenencia a los habitantes de los asentamientos y facilita su integración en la trama urbana formal. Sin embargo, la implementación de los programas de regularización ha

sido lenta y limitada en muchos barrios, debido a problemas de burocracia y a la falta de recursos para realizar los trámites necesarios. Esta situación perpetúa la vulnerabilidad de los habitantes, quienes no solo carecen de servicios básico e infraestructura adecuada, Sino que también enfrentan la constante incertidumbre de poder ser desalojados en cualquier momento (Abduca, 2008).

En barrios como Villa Itatí, la falta de regularización dominial y de infraestructura adecuada ha limitado la posibilidad de los habitantes de acceder a créditos y sus viviendas. La falta de títulos de programas de financiamiento para mejorar propiedad también impide que los habitantes puedan invertir en sus hogares y en sus comunidades, lo cual perpetúa las condiciones de precariedad y de exclusión social.

Esta falta de acceso a la propiedad limita el potencial de los programas de mejora de hábitat y crea un ciclo de vulnerabilidad que afecta tanto a los habitantes como al desarrollo de los barrios informales (Clemente, 2019).

Burocracia y barreras administrativas

Otro problema importante en la implementación de la Ley 14449 es el exceso de burocracia y las barreras administrativas que dificultan la ejecución de los proyectos de mejora de hábitat. Los trámites administrativos prolongados y la falta de capacidad técnica en muchos organismos locales crean retrasos en la implementación de las políticas y afectan la percepción de los habitantes sobre la efectividad de las intervenciones estatales. En Villa Itatí, por ejemplo, muchos de los proyectos de mejora de infraestructura han experimentado demoras debido a la complejidad de los trámites y a la falta de recursos técnicos en los organismos municipales (Cravino, 2001)

Esta burocracia excesiva contribuye a la desconfianza de la población en las instituciones y limita la colaboración comunitaria en los proyectos de mejora. La percepción de que el Estado es ineficaz o incapaz de cumplir sus promesas afecta la disposición de los habitantes a participar en los programas de integración socio-urbana y reduce el potencial de éxito de estos proyectos. La simplificación de los trámites administrativos y la capacitación de los organismos locales podrían ser medidas efectivas para reducir estas barreras y mejorar la implementación de la Ley 14449 (Abduca, 2008).

5.2 Responsabilidad de los actores políticos en la proliferación de asentamientos

Los actores políticos han jugado un rol fundamental en la proliferación de villas y asentamientos en Buenos Aires, tanto por su acción directa como por su inacción en la implementación de políticas efectivas de acceso a la vivienda. La falta de un compromiso real para abordar las causas estructurales de la exclusión habitacional y la dependencia de intereses políticos y económicos han contribuido a la expansión de los asentamientos y han dado continuidad a las condiciones de precariedad en las que viven miles de personas.

Falta de planificación y enfoque en el corto plazo

Uno de los problemas principales en la gestión de la crisis habitacional en Buenos Aires ha sido la falta de una planificación a largo plazo y la tendencia de los actores políticos a enfocarse en medidas de corto plazo que respondan a intereses electorales.

En lugar de adoptar políticas habitacionales integrales y sostenibles, muchos gobiernos han implementado programas de vivienda a corto plazo que responden a necesidades inmediatas, sin considerar los efectos a largo plazo en la estructura urbana y en las condiciones de vida de los habitantes. Esta falta de visión a largo plazo ha llevado a que los programas de vivienda sean inconsistentes y que muchas intervenciones sean abandonadas o modificadas con cada cambio de administración (Clemente, 2019)

La falta de continuidad en las políticas de vivienda crea un contexto de inestabilidad en el que los proyectos de mejora de hábitat no logran alcanzar sus objetivos y en el que las necesidades de los habitantes de los barrios precarios quedan desatendidas. En barrios como Villa Itatí, la constante rotación de administraciones y la modificación de los programas de mejora han generado una percepción de abandono por parte del Estado, lo cual ha debilitado la confianza de los habitantes en las instituciones y ha afectado su disposición a participar en los proyectos de integración socio-urbana (Cravino, 2001).

Influencia de intereses económicos y falta de regulación del suelo

La falta de regulación en el mercado de suelo y la influencia de intereses económicos han sido elementos importantes en la proliferación de asentamientos informales en Buenos Aires. La especulación inmobiliaria y la concentración de tierras en manos de desarrolladores privados han encarecido el acceso a terrenos urbanos, desplazando los sectores populares hacia la periferia y generando un tipo de urbanización excluyente que hace crecer la desigualdad socioeconómica. En lugar de implementar políticas que promuevan el acceso equilibrado al suelo y que regulen el mercado inmobiliario, los actores políticos han permitido que los desarrolladores acumulen tierras en zonas céntricas, lo cual ha favorecido la expansión de asentamientos en zonas periféricas sin servicios básicos ni infraestructura adecuada (Abduca, 2008).

La falta de regulación del suelo ha perpetuado la segregación espacial y ha creado un entorno en el que los sectores populares no tienen opciones viables de vivienda en áreas urbanas bien ubicadas. Esta situación ha llevado al incremento de asentamientos informales en terrenos baldíos y en zonas marginales, lo cual ha exacerbado la exclusión social y ha entorpecido la integración de estos barrios en la trama urbana formal. La regulación del mercado de suelo y la promoción de políticas de acceso equitativo al hábitat son medidas necesarias para revertir esta situación y para garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder a una vivienda digna en un entorno seguro y conectado (Clemente, 2019).

Responsabilidad política y propuestas para un cambio estructural

La responsabilidad de los actores políticos en la proliferación de villas y asentamientos no se limita a su inacción, sino que también incluye la falta de voluntad para implementar políticas de viviendas inclusivas y sostenibles. La crisis habitacional en Buenos Aires no puede ser abordada únicamente mediante intervenciones a corto plazo, sino que requiere un cambio estructural en la forma en que se gestionan las políticas de vivienda y en la manera en que el Estado interviene en el mercado de suelo. Este cambio estructural implica la adopción de un enfoque integral que aborde simultáneamente la regulación del suelo, la provisión de infraestructura, la regularización dominial y la promoción de la inclusión social (Cravino, 2001)

La Ley 14449 representa una evolución en términos de reconocimiento del derecho al hábitat, pero su implementación sigue siendo limitada debido a la falta de compromiso de los actores

políticos para asegurar su cumplimiento y para asignar los recursos necesarios. La responsabilidad política implica no solo la implementación efectiva de esta ley, sino también la creación de políticas complementarias que promuevan un acceso equitativo al suelo y que aborden las causas estructurales de la crisis habitacional. Los actores políticos tienen la responsabilidad de adoptar una visión de largo plazo y de priorizar el bienestar de la población por encima de los intereses económicos y electorales (Abduca, 2008).

En conclusión, la discusión ha mostrado que las brechas en la implementación de la Ley 14449 y la responsabilidad de los actores políticos han sido factores clave en la perpetuación de las villas y asentamientos en Buenos Aires. Aunque existen políticas que buscan mejorar las condiciones de vida en los barrios precarios, la falta de financiamiento, la fragmentación institucional, la influencia de intereses económicos y la falta de compromiso político han limitado su efectividad. Para abordar de manera efectiva la crisis habitacional, es necesario adoptar un enfoque integral que incluya la regulación del mercado de suelo, la provisión de infraestructura adecuada, y la promoción de la inclusión social en los barrios marginales de Buenos Aires.

6. Conclusión

La situación habitacional en la provincia de Buenos Aires, y en particular en el contexto de las villas y asentamientos, refleja una compleja interacción entre factores sociales, económicos y políticos que han resultado en la exclusión de un gran número de habitantes del acceso a una vivienda adecuada. A lo largo de este estudio, se ha evidenciado que, a pesar de la existencia de la Ley 14449, que pretende fomentar un acceso justo al hábitat y promover la integración socio-urbana, su implementación ha enfrentado significativas limitaciones que han impedido su efectividad en la práctica.

Esta conclusión ofrece un resumen de los hallazgos principales y profundiza en una serie de propuestas para mejorar la implementación de la ley y, en general, para avanzar hacia un modelo de desarrollo urbano inclusivo en Buenos Aires.

6.1 Síntesis exhaustiva de los hallazgos principales

Uno de los aspectos más relevante que se ha observado en este estudio es que las políticas habitacionales implementadas en Buenos Aires han sido insuficientes para enfrentar el

problema de la exclusión habitacional y la proliferación de villas y asentamientos. La Ley 14449, que en su formulación promete un marco legal para abordar el déficit habitacional desde una perspectiva inclusiva, ha enfrentado múltiples brechas en su implementación, lo cual ha limitado su capacidad de generar un cambio real en las condiciones de vida de los habitantes de barrios informales.

Estas brechas en la implementación de la ley pueden atribuirse a varios factores, entre ellos la falta de financiamiento adecuado, la fragmentación institucional y la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, la burocracia y los obstáculos administrativos, la falta de regularización dominial, y la carencia de infraestructura básica en los asentamientos (Clemente, 2019).

Además, se ha evidenciado que las políticas habitacionales en Buenos Aires suelen responder a un enfoque de corto plazo, que prioriza la construcción de viviendas o la provisión de infraestructura básica sin considerar la importancia de la integración socio-urbana y la inclusión económica de los habitantes de los barrios precarios. La falta de un enfoque integral que aborde las causas estructurales de la crisis habitacional limita el impacto de las políticas y perpetúa las condiciones de exclusión y de precariedad en los asentamientos. En el caso de Villa Itatí, se ha observado que, aunque se han realizado intervenciones puntuales para mejorar el acceso a servicios básicos y para mejorar la infraestructura del barrio, estas intervenciones no han logrado transformar las condiciones de vida de los habitantes de manera significativa debido a la falta de continuidad y a la insuficiencia de los recursos asignados (Abduca, 2008).

Otro aspecto clave de los hallazgos es la influencia de la especulación inmobiliaria y la falta de regulación en el mercado de suelo en Buenos Aires. La concentración de tierras en manos de desarrolladores privados y la ausencia de políticas efectivas de regulación del suelo han creado un patrón de segregación espacial que excluye a los sectores populares del acceso a terrenos urbanos bien ubicados. Esto ha resultado en un desplazamiento de estos sectores hacia zonas periféricas, donde la falta de infraestructura y de servicios básicos perpetúa las condiciones de vulnerabilidad y dificulta la integración socio-urbana de los barrios informales (Cravino, 2001).

6.2 Implicancias teóricas y prácticas de los hallazgos

Desde una perspectiva teórica, este estudio aporta al campo de las políticas habitacionales en Argentina al evidenciar las limitaciones y contradicciones que existen entre el marco legal y la implementación práctica de la Ley 14449. Los resultados sugieren que, aunque la ley representa un avance en términos de reconocimiento del derecho al hábitat y de la necesidad de políticas inclusivas, su implementación efectiva depende de una serie de condiciones estructurales que actualmente no se encuentran garantizadas. Esto plantea preguntas fundamentales sobre la capacidad del Estado para garantizar el derecho a la vivienda en un contexto de desigualdad estructural y de fragmentación institucional.

Las implicancias prácticas de estos hallazgos son igualmente relevantes, ya que evidencian la necesidad de adoptar un enfoque de largo plazo y de establecer un marco de políticas habitacionales que aborde las causas estructurales de la exclusión habitacional. Las políticas de corto plazo que priorizan la construcción de viviendas o la provisión de infraestructura básica han demostrado ser insuficientes para generar un cambio sostenible en los barrios informales. Por lo tanto, es necesario que el Estado adopte un enfoque integral que incluya la regulación del suelo, la promoción de la regularización dominial, la provisión de servicios básicos y la participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones (Clemente, 2019).

Limitaciones del estudio

Aunque este estudio ofrece una visión exhaustiva de las limitaciones en la implementación de la Ley 14449 y de los factores que han contribuido a la perpetuación de las villas y asentamientos en Buenos Aires, existen algunas limitaciones que deben considerarse. En primer lugar, el análisis se ha centrado principalmente en el caso de Villa Itatí, lo cual puede limitar la generalización de los hallazgos a otros asentamientos de la provincia. Aunque Villa Itatí representa un caso paradigmático que permite examinar las dinámicas de exclusión y los desafíos de las políticas habitacionales, sería necesario realizar estudios adicionales en otros barrios informales para obtener una visión más completa y representativa de la situación en Buenos Aires (Abduca, 2008).

Otra limitación de este estudio es que se ha basado en datos secundarios y en la revisión de literatura, lo cual puede limitar la profundidad del análisis de las experiencias y percepciones

de los habitantes de los barrios informales. Sería recomendable que futuros estudios realicen investigaciones de campo que incluyan entrevistas y encuestas a los habitantes de los asentamientos, así como una evaluación más detallada de los proyectos de mejora de hábitat implementados en el marco de la Ley 14449, esto permitiría obtener una apreciación más completa sobre la efectividad de las políticas habitacionales y sobre las necesidades y expectativas de los habitantes de los barrios precarios (Clemente, 2019).

Recomendaciones para mejorar la implementación de políticas de acceso a la Vivienda en Buenos Aires

Dado el análisis y los hallazgos obtenidos, se presentan a continuación una serie de recomendaciones para mejorar la implementación de políticas de acceso a la vivienda y para reducir las brechas observadas en la aplicación de la Ley 14449. Estas recomendaciones buscan abrir el debate sobre la necesidad de promover un enfoque integral y sostenible que permita avanzar hacia un modelo de desarrollo urbano inclusivo y que garantice el derecho a una vivienda digna para todos los habitantes de Buenos Aires.

1-Establecer un presupuesto adecuado y estable para los programas mejora de hábitat:

La falta de financiamiento constante ha sido uno de los mayores obstáculos para la implementación de la Ley 14449, La asignación de un presupuesto suficiente y sostenible en el tiempo es esencial para garantizar la continuidad de los proyectos de mejora y para eludir la dependencia de recursos externos que pueden ser intermitentes. Un financiamiento estable permitiría una planificación a largo plazo y reduciría la inestabilidad que afecta la confianza de los habitantes en las instituciones (Clemente, 2019).

2. Crear un sistema de coordinación interinstitucional:

La fragmentación institucional y la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno han limitado la efectividad de los programas de mejora de hábitat. La creación de un sistema de coordinación interinstitucional que haga más fácil la colaboración y la comunicación entre los organismos involucrados es fundamental para evitar la duplicación de esfuerzos y para asegurar una implementación más eficiente de las políticas habitacionales (Abduca, 2008).

3. Priorizar la regularización dominial y la seguridad de tenencia:

La falta de títulos de propiedad limita el acceso de los habitantes de los barrios informales a créditos y a programas de financiamiento que les permitirían mejorar sus viviendas. La regularización de la tenencia de la tierra es fundamental para garantizar la seguridad y estabilidad de los habitantes, y debe ser una prioridad en la implementación de la Ley 14449 y en cualquier otra política de vivienda inclusiva (Cravino, 2001).

4. Adoptar políticas de regulación del mercado de suelo:

La especulación inmobiliaria y la concentración de tierras en manos de desarrolladores privados han contribuido a la segregación espacial y a la exclusión de los sectores populares. Es necesario que el Estado adopte medidas para regular el mercado de suelo y para garantizar que todos los sectores de la población puedan acceder a terrenos bien ubicados y con infraestructura adecuada. La creación de bancos de tierras y la implementación de políticas de recuperación de plusvalías son algunas de las estrategias que podrían adoptarse para promover un acceso equitativo al hábitat (Clemente, 2019).

5. Fortalecer la participación comunitaria en los proyectos de mejora de hábitat:

La participación de los habitantes en los procesos de toma de decisiones es esencial para garantizar que los proyectos respondan a las necesidades reales de la comunidad. La inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en la planificación y ejecución de los proyectos de mejora de hábitat también puede fortalecer la capacidad de los proyectos y facilitar la creación de alianzas con otros actores sociales (Abduca, 2008) (7tsource)

6. Desarrollar un enfoque integral que aborde las causas estructurales de la crisis habitacional:

La implementación de políticas de corto plazo que se limitan a la construcción de viviendas o a la provisión de infraestructura básica ha demostrado ser insuficiente para generar un cambio sostenible en los barrios informales. Es necesario adoptar un enfoque integral que incluya la regulación del suelo, la provisión de servicios básicos, la inclusión económica y la

participación comunitaria para garantizar que las políticas habitacionales aborden de manera efectiva las causas estructurales de la exclusión habitacional (Cravino, 2001).

7. Reflexión final

La crisis habitacional en Buenos Aires es un problema complejo y multifacético que requiere una respuesta integral y sostenida por parte del Estado y de todos los actores involucrados. La Ley 14449 representa un paso importante en términos de reconocimiento del derecho al hábitat y de la necesidad de una política habitacional inclusiva, pero su implementación enfrenta múltiples limitaciones que han restringido su efectividad. La adopción de un enfoque de largo plazo, de un financiamiento adecuado y de una coordinación interinstitucional es fundamental para garantizar que las políticas habitacionales puedan cumplir con su objetivo de promover la integración socio-urbana y de reducir las desigualdades en el acceso al hábitat. Es necesario que los actores políticos asuman la responsabilidad de adoptar una visión de largo plazo que priorice el bienestar de la población por encima de los intereses económicos y electorales. Solo a través de una política de vivienda inclusiva, Coordinada, y sostenible será posible avanzar hacia un modelo de desarrollo urbano en el que todos los habitantes de Buenos Aires tengan acceso a una vivienda digna en un entorno seguro y adecuado.

Bibliografía:

-Abduca, L. (2008). Sociogénesis de las villas de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

-Clemente, A. (2019). Urbanización de villas: Políticas habitacionales y desigualdad urbana en la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

-Cravino, M.C. (2001). Los barrios de la exclusión: Sociología de la urbanización popular en el área metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Espacio Editorial.

-López, E., & Ayala, M. (2009). Teoría de las políticas públicas y acceso a bienes servicios básicos en Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, 12(3). 45-67.

-Rios, D. (2014). Políticas habitacionales y urbanización de barrios precarios en Buenos Aires: Un análisis de los programas de mejoramiento de hábitat. *Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, 15(4), 67-82.

-Seimandi, F. (2014). Evolución de la política habitacional en Argentina y su impacto en los asentamientos informales: Un estudio desde la perspectiva de la inclusión social. *Revista de Políticas Públicas*, 10(2), 33-50.

Nota

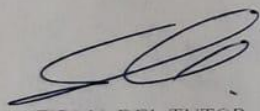
Buenos Aires, 5 de diciembre de 2024

A la DIRECTOR/A DE LAS CARRERAS DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA - SEDE BUENOS
AIRES

S / D

Me dirijo a Ud. por medio de la presente con el objeto de NOTIFICAR la aceptación de la
tutoría sobre Guillermo Damián Castro, para su trabajo de TESIS: **“Acceso a la vivienda,
gestión pública, y política: Un estudio sobre la responsabilidad de la política en la
proliferación de las villas y asentamientos en la provincia de Buenos Aires”**.

Sin otro particular, saludo a Ud. con mi consideración más distinguida.



FIRMA DEL TUTOR

Hugo Salas

Buenos Aires, 5 de diciembre de 2024

A la DIRECTOR/A DE LAS CARRERAS DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA - SEDE BUENOS
AIRES

S / D

Me dirijo a Ud. por medio de la presente con el objeto de NOTIFICAR que el trabajo de
TESIS llevado a cabo por el/la alumno GUILLERMO DAMIAN CASTRO, bajo el título:
"Acceso a la vivienda, gestión pública, y política: Un estudio sobre la responsabilidad de
la política en la proliferación de las villas y asentamientos en la provincia de Buenos
Aires", cumple los requisitos de un trabajo de estas características y fue realizado bajo mi
supervisión.

Sin otro particular, saludo a Ud. con mi consideración más distinguida.



FIRMA DEL TUTOR

Hugo Salas

Buenos Aires, 5 de diciembre de 2024

AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE ESTE TRABAJO EN LA
BIBLIOTECA ON LINE DE LA UNIVERSIDAD

Guillermo Damián Castro, DNI 21 115 585, autorizo a la Biblioteca de la Universidad Abierta Interamericana, a publicar la tesis de mi autoría que se detalla a continuación, en la página web de esta. Así mismo, autorizo la consulta por Internet sin límites de este trabajo y a entregar copias unitarias a los interesados que la soliciten para fines de investigación y estudio. En todos los casos. Se dejará constancia que la reproducción de esta tesis en forma parcial o total y por cualquier medio está prohibida sin el consentimiento de la autora, y protegida por los artículos 71 a 78 de la ley 11.723.

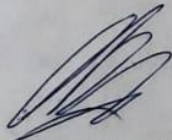
Título de la tesis: **"Acceso a la vivienda, gestión pública, y política: Un estudio sobre la responsabilidad de la política en la proliferación de las villas y asentamientos en la provincia de Buenos Aires"**.

Título obtenido con la tesis: Licenciado en Ciencia Política

Fecha: 5 de diciembre de 2024

Teléfono: 11 5 347 5344

Mail: damiancastro.quilmes@gmail.com



Guillermo Damián Castro

