

Ley de regularización de asentamientos informales sancionada en el año 2018: dilemas y tensiones

María Cristina Cravino

Los que en otros países de América Latina se conoce como asentamientos informales o irregulares en el lenguaje coloquial de Argentina se conocen como *villas* (barrios con una trama urbana irregular y con mayor densidad poblacional, además de ser por lo general los más antiguos) y *asentamientos* o *tomas de tierra* (con trama urbana amanzanada, con lotes de mayor tamaño que las villas, más recientes y en muchos casos producto de una ocupación planificada). Recientemente, algunos grupos, a esta última modalidad la están denominando “recuperación de tierras”, para alejar la idea de usurpación y acercarla a la justicia espacial. Prefiero el término *asentamientos populares* porque las anteriores son objeto de fuertes polémicas, en particular la dicotomía formal-informal. Como plantea FERNANDES (2011:2): “la definición de informalidad es imprecisa y multidimensional, y abarca aspectos físicos, socioeconómicos y legales”.

El 10 de octubre de 2018 se sancionó, por amplia mayoría, en la Cámara de Senadores la ley 27453, denominada Régimen de regularización dominial para la integración urbana. Previamente había obtenido media sanción por la Cámara de Diputados por unanimidad. Se trata de una ley federal que propone la regularización dominial, tanto de los asentamientos informales que ocupan tierra fiscal como aquellos que lo hacen en suelo de propietarios privados (incorpora por lo tanto una ley previa que regularizaba los barrios ubicados en tierras fiscales nacionales). Esto sucedió en el marco del gobierno neoliberal de Mauricio Macri, (2015-2019). En el marco de la ley a los asentamientos populares se ha optado por llamarlos *barrios populares*.

Una ley de regularización dominial tan abarcativa surgida en un gobierno que durante su mandato no había ejecutado políticas públicas de suelo o un plan de vivienda de interés social y de orientación neoliberal parece una paradoja. Sólo había modificado un programa de acceso al crédito destinado a viviendas de clase media que se había iniciado en el gobierno de Cristina Fernández, incorporando medidas de indexación, inten-

tando imitar el sistema chileno de vivienda. Para no afectar la imagen de sus votantes, esta ley fue ocultada en los medios de comunicación masiva afines al presidente.

Mayor paradoja significa que la ley fuera propuesta por organizaciones sociales de la economía popular en concordancia con las ONGs Techo (organización que tuvo un origen católico, pero luego pasó a ser laico y tiene sede en diferentes países de América Latina) y Cáritas (organización de asistencia de la Iglesia Católica). Encontramos la confluencia de dos corrientes: Las organizaciones de la economía popular tenían desde hace casi una década una fuerte capacidad de movilización y de presión por este medio. Esto los llevó a que el gobierno de Mauricio Macri los llamara al diálogo y tuvieran buenos resultados y se establecieran vínculos sin que estas organizaciones significaran un apoyo al gobierno neoliberal, pero su apaciguamiento generaba un factor de gobernabilidad. Por otra parte, la organización Techo si tenía fuerte incidencia en diferentes gobiernos, pero en particular en el del Cambiemos y aportaron muchos cuadros técnicos a la gestión de gobierno. La organización Caritas tiene vínculos con todo el espectro político argentino (menos los partidos de izquierda) No obstante, algunos de los contenidos de la ley (el organismo de aplicación elegido y en particular, la falta de mecanismos para dotarse de un presupuesto), evidencian a la propuesta como con poca vocación de ejecución, aunque puede ser interpretado como un paso (su relevancia se verá con el tiempo) en la seguridad en la tenencia para los vecinos de estos barrios, en particular ante la amenaza de desalojo.

Las políticas de radicación, aunque tienen antecedentes en reivindicaciones villeras de la década del 70, aparecieron en escena a partir de 1983, con normativas para la Ciudad de Buenos Aires y su periferia. Recién a comienzos de la década del 90 surgió una norma de alcance nacional para la regularización dominial de todos los asentamientos populares ubicados en tierras fiscales federales (el decreto 1001 del año 1990). Esto se daba en el marco del gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999), del Partido Justicialista pero que a pesar de que en la campaña prometía una "revolución productiva", adoptó rápidamente políticas neoliberales, siguiendo los lineamientos del llamado Consenso de Washington. En un trabajo previo (CRAVINO, 2008: 46-47) sosteníamos que la adopción del paradigma de radicación podía explicarse por:

- 1) El surgimiento de nuevas reivindicaciones, como la de los "asentamientos", que se iniciaron a comienzos de los años 80; las demandas de los villeros luego

del desalojo llevado a cabo por el último gobierno militar, que una vez recuperada la democracia, pugnaban por mejores condiciones de vida y el derecho a habitar la ciudad.

- 2) El fracaso de las políticas “llave en mano”, es decir el ofrecimiento de viviendas –principalmente en conjuntos habitacionales– a sectores que no podían acceder a un mercado formal.
- 3) La profunda reforma del Estado, que se acentuó a partir de 1989. Ésta permitió la venta de tierras ociosas, dentro de la lógica de las privatizaciones. Esto tiene que ver tanto con el modelo de “Estado mínimo” y eficiente, como con el objetivo de ingreso de “dinero fresco” para paliar el déficit fiscal y pagar los compromisos de la deuda externa. Respecto de las tierras ocupadas por sectores de escasos recursos, a éstas no se las podía lanzar al mercado para darle un uso “productivo” o de urbanización de sectores solventes. De aquí que se dio una coincidencia táctica circunstancial entre actores que impulsaban estas políticas desde una perspectiva de contenido social con aquellos que priorizaban los aspectos vinculados al ajuste fiscal (léase principalmente Ministerio de Economía).
- 4) Las nuevas orientaciones de las políticas sociales que propugnan acciones focalizadas hacia los sectores de mayores necesidades, junto con las propuestas de los organismos financieros internacionales en política habitacional que postulan que el Estado debía ofrecer distintas “soluciones habitacionales” flexibles y progresivas, consistentes en acciones parciales que permitieran a la vez adquirir mayor cobertura con igual gasto. En este sentido las propuestas del economista peruano Hernando De Soto sobre las “bondades” de la regularización domínial para el funcionamiento del libre mercado tuvieron importantísima influencia en las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito.
- 5) Los posicionamientos de UN-Hábitat, que desde la Conferencia de Vancouver (1976) propugna el reconocimiento de los asentamientos informales como forma de acceso a la ciudad y donde el Estado debe actuar apoyando las acciones de los pobladores. Por lo tanto, los desalojos, endémicos en América Latina hasta los años 70, debían dejar de realizarse. En esto influyó la publicación de una serie de trabajos académicos que indicaban las ventajas de estas prácticas populares frente a las intervenciones tradicionales de los estados de la región (merece destacarse en esta línea John Turner y su equipo).

La ley 27453 retoma fundamentalmente la perspectiva de la regularización dominial en sentido estricto, dejando librado a futuro otras acciones. No obstante, y ante las críticas que surgieron en el debate se incorpora en el inicio la idea de la integración socio urbana, pero que luego no se ve reflejada en el resto del texto. Es decir, la norma se centra en la cuestión de la tenencia de los predios. El objetivo central se expresa en el artículo 2, en donde se afirma “declárese de utilidad pública y sujeta a expropiación, la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los Barrios populares relevados en el RENABAP” (Registro Nacional de Barrios populares en proceso de integración urbana), exceptuando los terrenos cuya propiedad sea el Estado Nacional. Por su parte busca de a futuro sin garantizar financiamiento:

Implementar en forma conjunta con las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los que se encuentren los bienes inmuebles sujetos a expropiación y mediante convenios específicos, proyectos de integración socio-urbana, que estarán sujetos a la viabilidad técnica, ambiental y económica y a criterios de planificación urbanística y el marco legal propio de cada jurisdicción, con el objeto de generar condiciones tendientes a mejorar la calidad de vida de sus ocupantes (Artículo 6).

La segunda parte de este punto del artículo marca los condicionantes amplios, ya que la viabilidad técnica es arbitraria, las condiciones ambientales deficientes son mayoritarias en los asentamientos populares, pero en muchos casos puede ser mitigada o también puede ser “excusa” para no regularizar. Más grave aún es la económica: en una ley votada sin un presupuesto asignado y sujeta a la planificación urbanística parece borrosa. Ya que, por ejemplo, si una jurisdicción decidiera que el lugar de ubicación de un barrio está en un área que tiene otro destino, también sería un impedimento para la regularización. Por último, el marco legal de cada jurisdicción no debe ser un obstáculo, sino por el contrario se debería adaptar para poder llevarse a cabo la expropiación por parte del gobierno nacional e implementarse la integración socio-urbana, si eso es lo que se quiere hacer. Todas estas cuestiones no fueron objetadas por las organizaciones sociales y ONGs que impulsaron la ley y que aceptaron los contenidos técnico-políticos que impulsaron los miembros del gobierno de Mauricio Macri y las negociaciones legislativas.

En cuanto a los servicios, la norma no establece taxativamente su acceso, sino por el contrario quedó redactado con la intención de: “promover acciones coordinadas con

los organismos y ministerios competentes, con el objeto de facilitar el acceso a los servicios públicos básicos por parte de los habitantes de los barrios populares identificados en el RENABAP en el marco de los proyectos jurisdiccionales” (artículo 6).

El RENABAP es un aporte fundamental para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que propongan la integración urbana de los asentamientos populares, en particular por constituirse en un registro nacional con una metodología unificada. De esa forma se superará la dispersión de los datos que actualmente contamos. No obstante, presenta numerosos problemas de inconsistencia o faltante de datos de la población y la localización (también se omitieron diferentes barrios o parte de ellos).

Una vez definido que el instrumento de acción será exclusivamente la expropiación, la ley estipula que el Poder Ejecutivo Nacional a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) actuará como sujeto expropiador de las tierras ocupadas por los barrios. Este organismo no tiene antecedentes en programas de regularización dominial, sino por el contrario fue responsable de muchos desalojos. Fue creado en la década de 1990 en el marco de proceso de privatización de las empresas estatales llevadas a cabo en el gobierno neoliberal de Carlos Saúl Menem (1989-1999). Se ocupaba de los bienes inmuebles de las empresas estatales que quedaron en manos de Estado y que no fueron transferidos a las empresas privadas de servicios (por ejemplo, ferrocarriles, agua en red, puertos, etc.). Durante ese gobierno se privatizaron muchas de las tierras públicas, pero este mecanismo fue también utilizado de forma muy activa por parte del gobierno de Mauricio Macri, en algunos casos por medio de subastas o también transferidos a las provincias o la Ciudad de Buenos Aires. La explicación que tuvimos por parte de nuestros entrevistados fue que como el proyecto surgió en el seno de la jefatura de gabinete del gobierno de Macri, se ubicó allí para tener un mejor control del proceso. Sin embargo, debía articular con el Ministerio de Desarrollo Social que tendría a cargo la política acerca de los asentamientos populares. De este modo la estructura institucional no era muy propicia para la coordinación de la tarea y, su vez, la estructura administrativa de AABE está preparada para la venta, pero no para la regularización dominial

Nunca se aclara que la expropiación es para luego otorgar la propiedad a sus actuales ocupantes (como lo hizo el Decreto 1001 de 1991, que estableció la regularización

dominial de asentamientos populares en tierras fiscales nacionales). No obstante, se establece claramente que: “la finalidad de las viviendas regularizadas será la de vivienda única, familiar y de ocupación permanente, contemplando el comercio familiar”¹ (Artículo 5). A demanda de las organizaciones sociales se estableció que las cuotas a pagar no podrán superar el 20% del ingreso familiar” (Artículo 5), como en otras ocasiones se hace en viviendas de interés social.

De esto se desprenden dos críticas. La primera es el instrumento elegido. Existen muchos mecanismos para adquirir suelo por parte del Estado o transferirlo a los ocupantes, que sin duda surgen como mejores opciones. Entonces, no se comprende por qué tendrían que transferirse a AABE los inmuebles en cuestión cuando es factible y más sencillo llevar a cabo el proceso de expropiación con leyes provinciales o si se trata de un predio municipal sólo se requiere de la sanción de una ordenanza o si es provincial una ley en ese nivel. Más aún existe toda una serie de instrumentos de captación de suelo urbano muchos más económicos, tales como la prescripción adquisitiva o también puede el Estado ser sencillamente mediador entre propietarios y ocupantes, etc. La segunda es que implica un mecanismo que se contradice con el federalismo que rige en nuestro ordenamiento constitucional. Esto implica, a su vez, complejizar más aún el burocrático y tortuoso camino de la regularización dominial. Otorga un poder exagerado al Poder Ejecutivo Nacional en las decisiones de intervenciones públicas en estos barrios y queda a futuro el alcance de los acuerdos, que pueden adquirir muchos sentidos. En ese sentido tampoco se hace referencia a los derechos de los inquilinos de estos asentamientos, los que son cada vez más numerosos y si ellos van a tener posibilidades de acceder a suelo propio. Si no se aborda el tema, la regularización puede generar conflictos y desalojos masivos de inquilinos y, por lo tanto, un nuevo y grave problema habitacional. Muchos especialistas alertaron en el debate parlamentario que el instrumento de fideicomiso puede quitar transparencia al proceso y generar gastos adicionales.

Lo que aparece como similar a una cláusula transitoria, es quizás uno de los elementos más relevantes. Sin duda, los pobladores de estos barrios tienen un miedo constante a

1. Como suele ser habitual en los procesos de regularización dominial: “La transferencia entre personas humanas sólo podrá realizarse con esa finalidad. Esto implica la prohibición absoluta de su transferencia posterior a personas jurídicas. La autoridad de aplicación gozará del derecho de preferencia ante futuros actos de disposición sobre aquellos bienes inmuebles sujetos al presente régimen (artículo 5).

ser expulsados de sus lugares (aún aquellos que llevan muchos años de construidos) y por eso parece muy acertado el artículo 15 que se establece la suspensión de desalojos por 4 años de los barrios que se encuentran registrado en el RENABAP.

Esta norma visibiliza, que las intenciones de la regularización dominial de asentamientos populares es adoptada por distintas posturas ideológicas, pero más fuertemente por las neoliberales. Como sostiene FERNANDES (2011: 33) la titulación ayuda, pero no constituye un *sine qua non* para promover la inversión en la consolidación de viviendas” (op.cit.: 33).

Desde diciembre 2019 con la asunción de Alberto Fernández del Frente de Todos como presidente de la Argentina, se retoma la cuestión, creando un Ministerio de Desarrollo territorial y hábitat y una Secretaria de Integración socio urbana, que se ocupa de la urbanización de los 4416 barrios populares. Se generaron recursos para este fin vía nuevos tributos a la compra de dólares y se presentó una propuesta de impuesto a las grandes riquezas donde un porcentaje de los recursos se utilizarán para esto. Actualmente, se está comenzando a ejecutar esta política y con el tiempo se verá la incidencia de las organizaciones sociales que promovieron la ley en la gestión de ella, así como las particularidades locales en un país federal.

Bibliografía

CRAVINO, M.C. (2008) Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro, Derecho a la vivienda, capital inmobiliario y gestión urbana (2009). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

FERNANDES, E. (2011) Regularización de asentamientos informales en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

[Clique aqui para acessar a Apresentação abaixo \[.PPT\]](#)

Nueva normativa de regularización dominial en asentamientos populares de Argentina: avances y dilemas en el contexto actual

María Cristina Cravino



Antecedentes a la ley 27.453

• Relevamientos de barrios populares: 2016 y 2017 4228 barrios
un millón de 5 familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular ni al menos dos de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o telefónica).
Realizado por TECHO, Caritas y organizaciones de la economía popular
Decreto 358/17 se crea registro de barrios (RENABAP)
Certificado de domicilio: política porque muchos creen que implicaba regularización dominial y en muchos casos así fue presentado
Acuerdo entre las organizaciones y el gobierno de Mauricio Macri que era un paso para un plan más ambicioso

• Se entiende por **integración socio urbana**, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.

Dilemas actuales

- En ninguna parte del texto dice: "para sus actuales ocupantes"
- Estar sujeto a facultades laxas permite un uso discrecional por parte de gobiernos provinciales y locales pro mercado inmobiliario
- Puede implicar una mayor complejización de los trámites de regularización dominial por la centralización. ¿cuántos barrios tienen iniciado el proceso de regularización dominial?
- El organismo ejecutor no tiene antecedentes de regularización y si de desalojo
- Plantea una desarticulación de organismos
- No fija presupuesto (actualmente resuelto en parte)
- No obliga a la provisión de servicios sino que sólo "promueve"