

Propriedades *em* Transformação

Série
Direito
Economia
Sociedade

expandindo a agenda de pesquisa

Vol.2

Diogo R. Coutinho
Flávio Marques Prol
Débora Ungaretti
Iagê Z. Miola
Tomaso Ferrando

Blucher Open Access



ACTIVISMO LEGISLATIVO EN CONTEXTO NEOLIBERAL

LA SANCIÓN DE LA LEY DE REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS POPULARES EN ARGENTINA EN EL AÑO 2018

María Cristina Cravino

INTRODUCCIÓN

El 10 de octubre de 2018 se sancionó en la Cámara de Senadores da Argentina la ley 27453, denominada Régimen de regularización dominial para la integración urbana. Previamente había obtenido media sanción por la Cámara de Diputados³¹. Se trata de una ley federal que tiene por objetivo la regularización dominial, tanto de los asentamientos populares que ocupan tierra pública fiscal nacional como aquellos que lo hacen en suelo de propietarios privados. Esto sucedió en el marco del gobierno neoliberal de Mauricio Macri, que llegó al poder en diciembre de 2015 y luego de perder en su intento reeleccionario venció su mandato el 10 de diciembre de 2019.

Los asentamientos populares son denominados en el lenguaje coloquial 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 plani-

³¹En la Cámara de Diputados se votó por unanimidad y en la Cámara de Senadores, sólo cuatro miembros no la votaron.

ficada). En el mundo académico o político se les otorga el nombre de asentamientos informales, irregulares, vulnerables, subnormales, etc. Optamos por esa denominación de asentamientos populares porque las anteriores son objeto de fuertes polémicas, en particular la dicotomía formal-informal (CASTILLO de HERRERA y PRADILLO COBOS, 2015). En el marco de la ley se ha optado por llamarlos barrios populares. Por lo tanto, utilizaremos en este artículo nuestra denominación o la de la ley indistintamente para incorporar el término de dicha normativa. Como plantea Fernandes “la definición de informalidad es imprecisa y multidimensional, y abarca aspectos físicos, socioeconómicos y legales” (2011: p.2). No obstante, las mayores discusiones se dan entorno a lo legal.

La situación donde una ley tan amplia y abarcativa sobre la problemática del acceso al suelo urbano surgiera en el marco de un gobierno neoliberal significa una paradoja. Es la primera ley que incluye desde el alcance federal la propuesta de expropiación de suelo urbano en manos de propietarios privados para regularizar asentamientos informales (había una previa de la década del 1990 sobre aquellos ubicados en tierras fiscales nacionales). Sucedió en un contexto de un gobierno que durante su mandato no había ejecutado políticas públicas de suelo o un plan de vivienda de interés social. Sólo había modificado un programa de acceso al crédito destinado a viviendas de clase media que se había iniciado en el Gobierno de Cristina Fernández³² (SEGURA y COSACOV, 2019), incorporando medidas de indexación, intentando imitar el sistema chileno de vivienda. Esta situación, en contexto inflacionario, llevó a que muchas familias estuvieran sobreendeudadas desde el año 2019 tuvieran serias dificultades de pagar la hipoteca³³. Para esto último, en los gobiernos de Mauricio Macri y luego Alberto Fernández (2019-2023) adoptaran algunas medidas paliativas como por ejemplo estirar los plazos de pago para que las cuotas fueran menores o congelar los montos³⁴.

Mayor paradoja significa que la ley fuera propuesta por organizaciones sociales de la economía popular en concordancia con la ONG Techo³⁵ y Cáritas

³²Programa Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar) que otorgaba un crédito blando para construir vivienda nueva en lote propio o en parte del mismo cedido por un pariente. Luego se agregaron líneas como refacción de vivienda o conjuntos habitacionales construidos por el Estado. Durante el gobierno de Mauricio Macri se otorgaron por medio de banco privados y públicos, pero con mecanismos indexatorios.

³³Ver Página 12 (16-11-2019) <https://www.pagina12.com.ar/231262-deudores-ahogados-por-los-creditos-uva-de-macri>

³⁴Ver Página 12 (28-01-2020) <https://www.pagina12.com.ar/244417-plan-oficial-para-deudores-de-creditos-uva>

³⁵Organización no gubernamental que surge en Chile, vinculada a la Iglesia Católica, pero

(organización de asistencia de la Iglesia Católica). No obstante, no puede dejar de vincularse su sanción tanto a la capacidad de presión de algunas de las organizaciones socioterritoriales a fin de obtener alguna política para los asentamientos populares como la búsqueda de la ampliación de la base electoral para la reelección de Mauricio Macri en el año 2019. Por su parte, veremos que 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 casi como letra muerta al momento de nacer, pero 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.

No preguntamos: ¿cómo surgió esa ley a partir de la propuesta de organizaciones de la economía social y algunas ONGS? ¿cómo comprender que esto surgiera en el contexto de un gobierno neoliberal? ¿Cómo explicar los contenidos de la ley tomando en cuenta los objetivos, instrumentos y organismos públicos de aplicación? Para responder estas preguntas en primer lugar, indagaremos en los antecedentes de activismo legislativo para que se dieran las condiciones de surgimiento de la norma y las estrategias de las organizaciones sociales que la impulsaron. En segundo orden, analizaremos los contenidos de la ley y, luego, las tensiones del gobierno neoliberal y las organizaciones socioterritoriales en relación al decreto de reglamentación establecido en el año 2019 en cuanto política de regularización dominial. Por último, presentaremos algunas conclusiones.

La metodología elegida es cualitativa y se basa en la utilización de dos tipos de fuentes. Las secundarias: la ley 27.453 y decretos previos y posteriores sobre el tema, documentos de las organizaciones socio-territoriales y sus miembros y entrevistas a funcionarios públicos, miembros de las organizaciones impulsoras de la ley y actores del campo legislativo. Las entrevistas fueron realizadas entre los años 2017 y los primeros meses del 2020.

ACTIVISMO LEGISLATIVO EN HÁBITAT POPULAR

Para este trabajo denominamos activismo legislativo a las acciones colectivas de organizaciones sociales que tienen como objetivo obtener una ley o unas leyes que contemplen la resolución de sus demandas. Esto puede incluir el pedido de normas que incorporen las necesidades planteadas y las mismas son

luego se independiza y se encuentra presente en diferentes países de América Latina. Comenzó trabajando en la ayuda de emergencia para la provisión de viviendas en barrios precarios y luego en cuestiones de regularización dominial y políticas de suelo y vivienda.

elaboradas en el seno de los órganos legislativos o la propuesta de leyes para su tratamiento en las cámaras como iniciativa ya elaborada³⁶. La estrategia para lograr ese fin puede ser variada: desde manifestaciones en el espacio público, articulación con la movilización de otras organizaciones sociales o la articulación con actores gubernamentales por medio de negociaciones. Obviamente es posible que se sucedan todo este tipo de acciones al mismo tiempo, en sucesivos momentos o sólo alguno de ellos. En general, la bibliografía sobre acción colectiva (TILLY, 2000) toma los repertorios que incluyen acciones disruptivas y no se centran en instancias de negociación.

Un antecedente del activismo legislativo en relación a los asentamientos populares lo podemos encontrar a fines de la década del noventa, unos pocos años después de que la Ciudad de Buenos Aires adquiriera autonomía. De este modo en el año 1998 la Federación de Villas, una escisión del movimiento villero porteño presentó un proyecto de ley de urbanización de estos barrios informales (CRAVINO, 2006). Luego, en el proceso de negociación y a presión del movimiento villero más antiguo, aunque menos activo (movimiento de Villas y Barrio Carenciados). Esto derivó en la sanción de la Ley 148 que establecía un plazo de cinco años para la tarea de urbanización y establecía un sistema participativo de los representantes de los vecinos en la discusión de lineamientos, prioridades y seguimiento de la ejecución. En la práctica la comisión participativa tuvo unas pocas reuniones y fue desactivado por el que fuera el primer Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Fernando De la Rúa) (CRAVINO, 2006).

Dentro de la Ciudad de Buenos, existe una segunda experiencia de iniciativa popular para una nueva normativa: la ley 341 en el año 2000, en plena crisis socio-económica. La misma se propuso: instrumentar políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria. Esta ley se llegó a implementarse, pero desde la asunción de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad en el año 2007, su ejecución perdió mucha fuerza y las cooperativas tuvieron muchas dificultades para continuar con la construcción, aunque no dejaron de hacerlo (ZAPATA, 2013).

³⁶Un ejemplo de activísimo legislativo, seguramente el más relevante fue la propuesta que derivó en la sanción de la Ley 26.522 de servicios de comunicación audiovisual que se discutió en todo el territorio durante año entre organizaciones sociales, gremiales, políticas, universitarias, etc. La misma fue derogada durante la gestión de Mauricio Macri, apenas inició su mandato.

Otra norma que fuera sancionada en el año 2012 (y publicada en el Boletín oficial en el 2013) a partir de iniciativas populares fue la Ley 14.449, Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. Tiene como principios: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Como puede observarse, esos lineamientos tuvieron como inspiración el Estatuto de las Ciudades de Brasil. Esta ley no se ocupa sólo de los asentamientos populares, sino que tiene como principal objeto es la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. En cuanto a este tipo de barrios (que la ley denomina villas y asentamientos precarios) buscaba facilitar la regularización urbano-dominial, cuestión que no estaba contemplada en el Decreto Ley 8912/1977 de ordenamiento urbano de dicha provincia y aún vigente. Dos cuestiones relevantes son que: a) plantea la creación de mesas de gestión con participación de los sectores involucrados en cada proyecto de reurbanización y b) se proponía establecer zonas de Promoción de Hábitat Social, que deberán determinar los municipios en sus planes. Por último, queremos destacar que, por un lado, crea un Registro público provincial de villas y asentamientos precarios (que es indispensable estar en él para acceder a la reurbanización) y que, por el otro, estable la prohibición de desalojos de asentamientos populares presentes en el registro. Resulta también una paradoja que los que impulsaron esta ley no participaron de la propuesta de la 27.453.

CÓMO SE GENERÓ LA LEY

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, pp. 46-47) sosteníamos que la adopción del paradigma de radicación podía explicarse por:

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.

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. Este fracaso tiene diferentes dimensiones: el alto costo de la construcción –muchas veces superior al mercado–, el crecimiento de la brecha entre demanda y oferta estatal y problemas de diseño que convirtieron al hábitat ofrecido en una vivienda insatisfactoria para los usuarios (como puede verse actualmente en los complejos habitacionales Piedrabuena de la Ciudad de Buenos Aires o el barrio Ejército de los Andes, en la localidad de Ciudadela (Municipio de Tres de Febrero, Provincia de Buenos Aires), etc. Cabe puntualizar, sin embargo, que en estas políticas en los hechos, se diferenciaban viviendas para clase media y viviendas para “pobres” con calidades diferentes.

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).

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 (1986) sobre las “bondades” de la regularización dominial para el funcionamiento del libre mercado tuvieron importantísima influencia en las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito (FERNANDES, 2011).

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 (1977) entre otros).

Es decir, en un contexto de un gobierno neoliberal se adoptaban políticas de regularización dominial de asentamientos populares por la confluencia de dos vertientes: privatización de tierras y demandas de los pobladores. Eso significaba una fuerte tensión y su implementación tuvo grandes dificultades por: problemas técnicos propios de lo que implica el traspaso de propiedad, dificultades por las modalidades iniciales de transferencia (a las organizaciones sociales en macizo) y pérdida del interés por parte del Estado, en particular a medida que la crisis económica se hacía patente a mediados de la década de 1990. También las organizaciones barriales pasaron a demandar alimentos por la crisis y planes sociales asistenciales para desocupados. En este contexto es que surge el llamado movimiento piquetero, del que múltiples organizaciones socio-territoriales participan de la impulsión de la ley 27.453 en el año 2018 y que analizaremos. Este movimiento social surgió en la Patagonia Argentina, en un pueblo que había sufrido la crisis de los numerosos despidos de la empresa estatal de producción de petróleo (Yacimiento petrolíferos fiscales) en el marco de su privatización. En los pueblos de Plaza Huinul y Cutral-co se movilizó todo pueblo y comenzó una fuerte movilización de resistencia a las políticas neoliberales. Luego se sumaron otras regiones y particularmente la periferia de Buenos Aires, donde los desocupados pasaron a luchar por ayudas estatales en un contexto de creciente desocupación e incapacidad para obtener ingresos para la subsistencia. Por sus características asamblearia, por la numerosa cantidad de miembros y su importante repertorio de acción colectiva pasó a lugar muy importante en el escenario político previo a la crisis del 2001 (que incluyó un estallido social y saqueos) y en años posteriores. El nombre de movimiento piquetero proviene de una de sus formas más visibles de acción colectiva: el corte de ruta llamado popular “piquete”. Englobó a numerosas organizaciones de diferente origen: sindical, territorial y político (SVAMPA y PEREYRA, 2003)

Al poco tiempo de la asunción del gobierno de Mauricio Macri algunos referentes de la Confederación de Trabajadores de la economía popular (CTEP) se pusieron en contacto con el vice jefe de Gabinete, Mario Quintana. El dirigente Juan Grabois (2018), lo relata en primera persona, explicando que lo contactó un funcionario del Gobierno de Macri porque quería intercambiar ideas sobre

la regularización de villas y asentamientos. Sostenía que las motivaciones eran distintas pero concurrentes. Acordaron que lo primero era obtener datos cuantitativos sobre estos barrios y delinearon buscar garantizar un estatus legal de ocupación, previo al derecho de propiedad y en particular que les asegurara un mejor acceso a los servicios públicos:

Se esbozaba una alianza entre personas con visiones muy distintas para la realización de una tarea democrática humanista que no requería coincidencias políticas y filosóficas sino la capacidad para asumir la existencia de un interés convergente y la fuerza operativa para desarrollarlo (GRABOIS, 2018, p.38)

Luego a la CTEP se le sumaron una organización piquetera, la Corriente Clasista y Combativa (CCC)³⁷, y movimiento político territorial, Barrios de Pie (BdP)³⁸ y la ONG Techo. También Caritas, una organización dependiente de la Iglesia Católica.

Juan Grabois (2018:37) sostiene que la idea de integración urbana surgió “de la experiencia del Equipo de Sacerdotes para las villas de emergencia que rechazaban los planteos colonialistas de la urbanización y exigían el reconocimiento del aporte villero a la vida de la ciudad”. De este modo, por un lado, expresa su inspiración en esta corriente y en particular la idea de reconocimiento de estos barrios y la participación de ellos en la transformación de sus espacios urbanos. Por otra parte, en su texto utiliza en particular la palabra “diálogo”, lo que ilustra la estrategia de llevar la propuesta a un gobierno neoliberal. Esto incluye una preocupación por el avance del narcotráfico en los barrios populares y que supone que la re-urbanización lo evitaría.

El relevamiento se realizó en 2016 (y años después se hizo algunas correcciones) y arrojó el número de 4.416³⁹ barrios populares (nombre que, como indi-

³⁷La CCC es una agrupación política de izquierda que busca agrupar a luchadores del movimiento obrero, así como a desocupados y organizaciones barriales (además pueblos originarios, jubilados y ex combatientes de Malvinas). Adoptan modalidades asamblearias de toda de decisiones.

³⁸El Movimiento Barrios de Pie nace en diciembre de 2001 dentro de una corriente política de centro izquierda. Durante el Gobierno de Néstor Kirchner se sumaron al gobierno (ocupando puestos algunos de sus referentes), pero pocos años después se retiran cuando cobra más peso en dicho gobierno el Partido Justicialista. Desde ahí pasan a ser opositores hasta que se dividen y una parte en el año 2019 se suman a la alianza política del Frente de Todos, que postula como candidato a Presidente a Alberto Fernández y a vice-presidenta a Cristina Fernández, ocupando nuevamente un lugar en el gobierno, en particular en áreas de asistencia social y economía social y solidaria.

³⁹El 14 de noviembre de 2019 la Cámara de Diputados modificó el artículo 2 de la ley cambiando en el número de barrios, pasando éstos a ser 4.228 (<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto>).

camos, se eligió para referirse a las villas y los asentamientos y otros barrios sin regularización dominial). Fue efectivizado adoptando la metodología utilizada por la ONG Techo en relevamientos similares previos y fue realizado por miembros de las organizaciones indicadas en párrafos anteriores.

En mayo del 2017 el gobierno nacional por medio el decreto 358/17 creó el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de integración urbana (RENABAP) dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, para registrar los bienes inmuebles de propiedad fiscal o privada donde se asientan asentamientos informales⁴⁰. Es decir, le da una entidad de registro oficial al relevamiento que se había realizado el año anterior. Se proponía también “crear instrumentos jurídicos que permitan identificar a los tenedores de viviendas, con el objeto de implementar la regularización dominial”. También se crea una Mesa Nacional de Coordinación para barrios populares dependiente de la Jefatura de gabinete que promovería políticas públicas específicas.

En este mismo decreto se establecía en el artículo 48:

La agencia de administración de bienes del Estado será el organismo responsable de emitir un certificado de vivienda familiar, para ser entregado por la Administración nacional de la seguridad social (ANSES) a los responsables de vivienda incluidos en el Registro Nacional de barrios populares en proceso de integración urbana (RENABAP). Dicho instrumento se considerará un documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar la conexión de servicios tal como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas, solicitar la clave única de identificación tributaria (CUIT) y/o la clave única de identificación laboral (CUIL), realizar peticiones ante los organismos públicos, solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas.

No existe una evaluación de la aplicación y distribución de estos certificados. No obstante, el fin de obtener servicios resultó poco efectivo, e incluso de acuerdo a las entrevistas a funcionarios, ni siquiera con la presencia de agentes de la RENABAP, pudieron efectivizarse de manera masiva. En cuanto al pedido realizado por numerosas familias del certificado, algunas agencias del ANSES en el comienzo fueron reticentes a entregarlos. Cabe aclarar que ese organismo no tenía ningún antecedente en registros similares. Por un lado, significó un reconocimiento a los ocupantes de la existencia de su domicilio, pero por otro generó

jsp?exp=7157-D-2018)

⁴⁰Se consideran a los barrios con un mínimo de 8 familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular ni al menos dos de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

gran confusión ya que muchos creyeron que estaban comenzando el proceso de regularización dominial, en particular por algunos folletos que se difundían y que afirmaban “a partir de ahora tu casa será tuya”. Funcionarios municipales del Conurbano Bonaerense nos aseveraron que tuvieron que hacer campañas en algunos barrios que habían comenzado la regularización dominial para explicar que debían continuar con los trámites iniciados al respecto y que se certificado no reemplazaba lo que se había realizado. Luego, los mismos funcionarios del RENABAP se ocuparon de aclarar esa confusión a los vecinos. No conocemos la experiencia en relación a obtener la identificación tributaria o laboral (CUIT o CUIL). En relación a la salud o educación, en Argentina no existían restricciones en cuanto a la refrendación de domicilio. Es posible que acreditar un certificado de vivienda familiar signifique un avance a la hora de buscar trabajo, pero no evita la discriminación que le sucede a los habitantes de asentamientos populares, como ocurre también en otros países de América Latina.

Luego de esa etapa donde surgieron dificultades para avanzar en el plan trazado. Grabois (2018, p.39) lo relata de la siguiente manera: “Los problemas comenzaron cuando pasamos de los papeles a las obras, de las evaluaciones a las realizaciones. No se trataba simplemente de voluntad política superestructural sino del peso insoportable de la destartalada burocracia del estado privatizado. La famosa máquina de impedir”. La intención era que las empresas de servicios públicos (con excepción del agua, todas en manos privadas) mejoraran las instalaciones y la atención en estos barrios, pero eso no sucedió. En el invierno de 2017 se produjo varios incendios en un asentamiento y murieron varios niños, lo que suscitaron protestas por la desatención de las empresas (diario Tiempo Argentino 22-06-2017⁴¹).

Las organizaciones que impulsaron estas resoluciones previas elaboraron una propuesta de ley de regularización dominial de los asentamientos populares con agregados en aspectos de la integración socio-urbana, mientras desde la Jefatura de Gabinete del gobierno nacional se elaboraba otro borrador. Según un entrevistado de una ONG: “La ley que se presentó fue elaborada por la jefatura de gabinete, pero incorporando algunas de las propuestas de las organizaciones”. De acuerdo, a nuestros entrevistados de los movimientos socio-territoriales comenzó una etapa de desinterés del gobierno nacional y la salida del funcionario que era su interlocutor. Cuando las organizaciones amenazaron con que el proyecto sería presentado en la Legislatura Nacional por miembros de la oposición,

⁴¹<https://www.tiempoar.com.ar/nota/lanus-dos-muertos-en-otro-incendio-provocado-por-el-uso-de-velas-por-falta-de-luz>

según relatan nuestros interlocutores, se logró a que accedieran a presentarlo con la firma de los dos jefes de los bloques de los partidos políticos que conformaban la Alianza Cambiemos, que gobernaba la Argentina en ese momento. La Argentina es un país federal y el ordenamiento territorial es incumbencia de los Estados subnacionales (las provincias) y las leyes de ordenamiento urbano se encuentran en el nivel provincial o municipal dependiendo de los casos, pero los gobiernos locales generan normas particulares para su territorio. Esta estructura organizativa trajo debates importantes en la legislatura nacional en relación a esta ley, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Hasta ese momento las tierras fiscales federales ocupadas fueron regularizadas por una ley nacional y los asentamientos en tierras privadas fueron regularizados mediante leyes de expropiación provinciales (excepcionalmente municipales) y si asentaban en suelo provincial por leyes de este orden y si estaban en tierras fiscales municipales por normas del gobierno local. Las políticas habitacionales son fijadas en el gobierno federal, pero son ejecutadas por el nivel provincial y municipal.

La Cámara de Diputados lo discutió en tres sesiones donde se escucharon distintas opiniones. Los miembros de las organizaciones barriales encuadradas en el conglomerado de agrupaciones que impulsaron la ley, la defendieron como un futuro avance. Organizaciones miembros de Habitar Argentina (espacio multiactoral de incidencia legislativa), y que muchas de ellas habían elaborado e impulsado la Ley de Acceso Justo al Hábitat, la apoyaron, pero con fuertes críticas a los instrumentos elegidos y a la falta de presupuesto. En particular se señaló que la centralización de todas las tareas en un organismo nacional podía ralentizar procesos que ya se llevaban a cabo en provincias y municipios, entre otras críticas. Cabe aclarar que este espacio había presentado una propuesta de regularización doninial distinto en el gobierno anterior (Cristina Fernández) y que había obtenido media sanción de la Cámara de Diputados, pero había quedado demorada en la Cámara de Senadores cuando se produjo el cambio de gestión federal. También el ámbito académico presentó críticas, al igual que ex funcionarios del gobierno de Cristina Fernández que habían estado involucrados en políticas de hábitat. Los diputados mostraron preocupación por los inconvenientes que podían surgir entre normativas provinciales o municipales y la ley nacional propuesta ya que la ejecución estaba centralizada en la nación⁴². Luego

⁴²Esto fue salvado incorporando en el artículo 10 el siguiente texto: “La realización de los proyectos tendientes a la integración urbana de los barrios populares identificados por el RENABAP debe concretarse con la participación, coordinación y acuerdo de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, procurando la incorporación de sus iniciativas y experiencias previas”.

de algunas modificaciones, en particular, incorporando la figura de convenios específicos entre provincias y nación, la ley fue aprobada por unanimidad el 4 de julio de 2018. En la Cámara de Senadores la discusión fue mucho más acotada y dado que se habían incorporado las demandas de las provincias, se sancionó también por unanimidad.

Las organizaciones centraron su estrategia en la negociación previa con el gobierno, en acuerdos en los debates parlamentarios y una acotada movilización en las puertas del congreso cuando se trataba la ley. Esto contrasta con las fuertes acciones colectivas en el espacio público en relación a demandas de planes de empleo temporarios y ayuda alimentaria que se desplegaron durante todo el gobierno de Mauricio Macri y para lo cual, por lo general, obtenían respuesta en negociaciones posteriores a las movilizaciones. En particular, las mismas eran llevadas a cabo por la Ministra de Desarrollo social (luego Ministra de Salud y desarrollo social).

LAS CONTRADICCIONES ENTRE LAS CONCEPCIONES DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA Y LOS CONTENIDOS DE LA LEY

La ley 27453 - Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana - comienza definiendo su punto de partida:

Se entiende por integración socio urbana, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad (Artículo 1).

A pesar de esa definición, la norma se centra en la cuestión de la tenencia de los predios, como queda claro en su nombre. 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. De esto modo, se visualiza un contenido contradictorio en la ley, ya que se centra en la propiedad de los predios y su expropiación del suelo privado ocupado, pero no se explicita cómo esto se articula con otros aspectos de

la integración socio-urbana, los que quedan planteados ambiguamente en el artículo 6, que establece la creación de un Programa de Integración Socio-Urbana para “determinar, en conjunto con las jurisdicciones locales, el plan de desarrollo integral necesario para cumplir los objetivos de la presente ley.” Es decir, su contenido queda sujeto a cada plan, sin fijar estándares mínimos. Por su parte busca:

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). Se había comenzado su completamiento y corrección, pero el ajuste fiscal del Gobierno de Mauricio Macri en el contexto del endeudamiento del Fondo Monetario Internacional (en agosto 2018) impidió hacerlo. Tal como planteamos en un artículo previo (CRAVINO, 2018) para la elaboración de esta ley hubiera sido necesario contar con mayores precisiones en relación a la situación dominial de estos predios. ¿Cuántos se encuentran asentados en terrenos nacionales, provinciales, municipales y privados? ¿Cuántos del total de los barrios ya iniciaron su proceso de regularización dominial y en qué situación del proceso se encuentran? ¿Cuántos están en terrenos no aptos ambientalmente? ¿Cuántos requieren de mayor cantidad de suelo urbano para bajar su densidad? Esos datos aún no existen. Además: ¿Quién aportaría esos terrenos para la re-localización o ampliación? No se establecían mecanismos de articulación con otras políticas públicas.

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. Se aclara que: “Para la individualización se priorizarán aquellos bienes inmuebles respecto de los cuales se celebren los convenios establecidos en la presente ley con las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En ningún caso, se obstaculizará cualquier proceso de expropiación o regularización dominial iniciado” (artículo 3). Esto genera cierta incertidumbre en la fijación de prioridades, que pasa al ámbito netamente político y no de acuerdo a las necesidades particulares de cada barrio.

Entonces surge una cuestión con el organismo elegido para llevar a cabo la regularización dominial: la Agencia de Administración de bienes del Estado (AABE). Este no tiene antecedentes en programas de regularización dominial, sino por el contrario fue responsable de muchos desalojos. Fue creado en la década de 1990⁴³ 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

⁴³Originalmente se denominaba Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), pero fue modificado a AABE en el año 2012.

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”⁴⁴ (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

⁴⁴Como 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).

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 (CRAVINO, 2018).

A pesar de no establecer un presupuesto para implementar la ley, establece:

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

Muchos especialistas alertaron en el debate parlamentario que el instrumento de fideicomiso puede quitar transparencia al proceso y generar gastos adicionales o que la expropiación sea el único mecanismo utilizado⁴⁵.

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 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.

LA LEY Y SU REGULAMENTACIÓN

La ley fue sancionada en octubre de 2018 sin prácticamente ninguna difusión pública. Sólo apareció por algunas horas en los diarios de mayor tirada nacional (Clarín y La Nación) en su versión digital. Esto llama mucho la atención cuando se trata de una norma impulsada por la coalición que gobernaba la Argentina. Nuestros entrevistados de las organizaciones sociales y las ONGs nos explicaron que el Gobierno de Mauricio Macri no quería dar mucha difusión a

⁴⁵Ver (<http://www.habitatinclusivo.com.ar/revista/comentarios-proyecto-de-regimen-de-integracion-socio-urbana-y-regularizacion-dominial/>) y Clarín 6-08-2018 (https://www.clarin.com/opinion/ley-adquirir-tierras-villas-asentamientos-urbanos-puede-mejorar_0_SJQJSeHrX.html).

la ley, la que además había sido votada por unanimidad y tenía un fuertísimo impacto en los habitantes de todos los asentamientos populares del país. La explicación de este hecho inédito era que como la base de votantes de la Alianza Cambiemos era fundamentalmente la clase media alta y la clase media, esta medida podía ser interpretada como “populista” y causar desagrado por favorecer a aquellos que ocupaban suelo “ilegalmente”, un año antes de las elecciones de cambio de autoridades nacionales, provinciales, municipales y legislativas. A esta hipótesis, podemos agregar el hecho de que no se produjo ni ese año, ni al año siguiente una difusión pública de la ley. Tampoco hubo actos públicos al respecto con dirigentes de los movimientos o de los asentamientos en su conjunto. Siempre se mantuvo en un ámbito de negociación, mayormente a puertas cerradas.

La reglamentación fue otro tropiezo para los impulsores de ley. Según nos relatan nuestros interlocutores, el gobierno estaba reacio a hacerla y nuevamente fueron muchas las presiones y sólo se realizó en el último mes de la gestión, cuando ya Mauricio Macri había sido derrotado en las elecciones de octubre de 2019. Al igual que la gestión de la ley, los movimientos sociales no se movilizaron para obtenerla. Por el contrario, se volvió a optar por las negociaciones a puertas cerradas y ya que el gobierno saliente no tenía mucho que perder cuando se retiraba. Podía ser interpretado con un condicionamiento al gobierno que le seguiría o dar por cumplido un compromiso contraído en la ley.

CONCLUSIONES

Como sostiene Fernandes (2011, p. 6) “los sistemas legales favorecen a aquellos grupos socioeconómicos que pueden encontrar con más facilidad los instrumentos y mecanismos que necesitan para defender de forma efectiva sus derechos e intereses sobre el suelo”. Por lo tanto, el Estado es quien debe garantizar el acceso a una tenencia segura para los sectores más empobrecidos. La ley 27.453 va en ese sentido, pero como demostramos lo hace con muchas limitaciones.

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. Sin duda De Soto tuvo mucha influencia en estos gobiernos y en organismos internacionales (CALDERON, 2011). Muestra la paradoja, que algunos de los gobiernos de ese signo en Argentina (Carlos Saúl Menem y Mauricio Macri) fueron los que lograron leyes federales, aun

cuando otros gobiernos fueron muchos más activos en la implementación de estas políticas y de programas de re-urbanización de asentamientos populares. Sólo recientemente, en la Ciudad de Buenos Aires, el sucesor de Mauricio Macri en este distrito (a partir de diciembre 2015 cuando este asume como presidente) adoptan de forma más intensa programas de reurbanización, pero inspiradas en el modelo Medellín, con fuerte impronta en el espacio público, la incorporación de los habitantes a la economía formal (como monotributistas) y fuerte marketing urbano. No obstante, ese ciclo parece que no tendrá la misma intensidad en el futuro. Las dos iniciativas, la de Carlos Menem y Mauricio Macri, son complementarias: una sobre tierras fiscales nacionales y otra sobre todo tipo de suelo, pero con énfasis en las privadas.

Más contradictorio es el proceso en relación a los servicios públicos. El gobierno de Carlos Menem los privatizó y Mauricio Macri incentivó un aumento exponencial del costo de las tarifas. Sin embargo, en esta última ley se enuncia que se promueve el acceso a dichos servicios, sin mencionar tarifas sociales. Es coherente con el neoliberalismo incorporar “nuevos clientes” a las empresas, pero la ley no garantiza su acceso. Como sostiene Fernandes (2011) los Estados suelen hacer mayores inversiones en infraestructura urbana allí donde viven los sectores de mayores ingresos.

Las organizaciones que promovieron la ley sólo pudieron introducir algunas de sus demandas y dejaron a los funcionarios públicos del Gobierno de Mauricio Macri y a legisladores las definiciones del contenido de la ley, que quedó en muchos sentidos abiertas. Se define de forma amplia la concepción de integración socio urbana, pero la norma se centra sólo en regularización dominial. La misma, además, queda sujeta a consideraciones de los gobiernos provinciales o locales que puede impedirla si estuviera en sus planes. Las organizaciones consideran que la norma es un primer paso y el resto se obtiene con la lucha y la negociación con los distintos gobiernos.

En síntesis, como sostiene Fernandes (2011, p. 33) la titulación ayuda, pero no constituye un *sine qua non* para promover la inversión en la consolidación de viviendas” (op.cit.: 33).

BIBLIOGRAFÍA

CALDERON, J. (2011) Titulación de la propiedad y mercado de tierras En: EURE vol. 37 (111). Disponible: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1424>

CASTILLO de HERRERA, M. y PRADILLA COBOS, E. (2015) La informalidad como concepto ideológico y las formas de subsistencia de la sobrepoblación relativa en América Latina. Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín II Seminario Internacional La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina: lo general y lo particular Medellín, Colombia, 18,19 y 20 de febrero de 2015. Disponible: <http://www.relateur.org/Uploads/Mercedes%20Castillo%20de%20Herrera,%20Emilio%20Pradilla%20Cobos.pdf>

CRAVINO, M. C. (2006) Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

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.

CRAVINO, M. C. (2018) “Asentamientos populares, entre la regularización y la nada. En *Café de las ciudades* N° 163-4. <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/155/asentamientos-populares-entre-la-regularizacion-y-la-nada.html>

DE SOTO, H. (1986). *El otro sendero*. Lima: ILD.

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

GRABOIS, J. (2018) *La Clase Peligrosa*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

SEGURA, R. y COSACOV, N. (2019) Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del programa Pro.Cre.Ar. En: *Ciencia, tecnología y política* N° 2. Disponible: <https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP/article/view/7371/6304>

SVAMPA, M. – Pereyra, S. (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

TILLY, C. (2000) Acción Colectiva. Apuntes de investigación del CECYP, año 4, n° 6.

TURNER, J. (1977). Vivienda, todo el poder para los usuarios. Madrid: Blume.

ZAPATA, C. (2013) El Programa de Autogestión para la Vivienda: el ciclo de vida de una política habitacional habilitante a la participación social y del derecho al hábitat y a la ciudad. Documento 36. Buenos Aires, Instituto Gino Germani. Link: file:///C:/Users/cristina/Downloads/El_Programa_de_Autogestion_para_la_Vivie.pdf