

Tolerancia y precariedad. Advertencias de la política de regularización del Gran Resistencia al RENABAP

Miguel Ángel Barreto

Arquitecto, Magister y Doctor en Antropología Social. Investigador Independiente del CONICET. Docente Investigador Categoría I del Programa de Incentivos a docentes investigadores de Universidades Nacionales. Profesor Titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.
mabarreto@arnet.com.ar

Evelyn Roxana Abildgaard

Arquitecta. Docente Investigadora Categoría V del Programa de Incentivos a docentes investigadores de Universidades Nacionales. Auxiliar docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.
arq.evelyn.abildgaard@gmail.com

María Laura Puntel

Arquitecta. Becaria doctoral del CONICET. Auxiliar docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.
lau_mp8@hotmail.com

Pertenencia institucional

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Instituto de Investigación y Desarrollo para el Territorio y el Hábitat Humano (CONICET).

Resumen

El Área Metropolitana del Gran Resistencia, provincia del Chaco, Argentina, es uno de los conglomerados del país más afectado por ocupaciones informales de tierras y formación de villas y asentamientos precarios. A lo largo del tiempo se han implementado distintas políticas, que pueden clasificarse al menos en tres tipos: regularización dominial y parcelaria; mejoramiento de barrios y de viviendas; desalojos o relocalizaciones. La regularización ha sido la más aplicada. Este régimen se rige por la Ley provincial N.º 332-A (antes 2289/78). Todos los pasos judiciales hacen de cada proceso de expropiación una larga tramitación que lleva muchos años de resolución definitiva, con conveniencias para propietarios y ocupantes, y con pocos beneficios para la ciudad. En la provincia, esta política comenzó en los '70, se intensificó a fines de los 90 con las ocupaciones masivas y a partir de 2013 ha adquirido mayor sistematicidad institucional con la creación del Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH). A través de este proceso el conflicto del suelo entra en un largo impasse que contribuye a que los asentamientos vayan consolidándose como hábitat precario a través del tiempo. Los ocupantes construyen progresivamente sus viviendas, sin representar grandes mejoras en la calidad del hábitat. El presente trabajo tiene por objetivos analizar como encuadra esta política con el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana y el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), recientemente implementado por el gobierno nacional, para extraer enseñanzas y advertencias a la luz de los resultados obtenidos a lo largo más de cuatro décadas de implementación provincial.

Palabras clave: Hábitat precario, conflictos del suelo, régimen de regularización dominial, RUBH, RENABAP

1. Introducción

1.1. La problemática de los asentamientos informales urbanos en América Latina

Los asentamientos precarios urbanos de América Latina tienen entre sus rasgos más comunes haber surgido de la ocupación informal individual o colectiva de suelos, en muchos casos no aptos para urbanizar, la autoconstrucción o autosuministro de viviendas precarias de subsistencia y haber conformado barrios carentes de servicios básicos y fuera de las

normas urbanísticas. Constituyen la principal vía por la que los hogares pobres han resuelto de forma inadecuada sus necesidades habitacionales en las ciudades de la región.¹

Acompañaron desde el origen el crecimiento de las ciudades latinoamericanas, pero, comenzaron a intensificarse con la aceleración de la migración del campo a las grandes ciudades que produjo, a partir del primer cuarto del siglo XX, la etapa de Industrialización por Sustitución de Importaciones en América Latina. Fenómeno que a partir de los 70 en adelante comenzó a afectar también a las ciudades intermedias y tuvieron un agravamiento a partir de las políticas neoliberales de ajuste estructural implementadas en las últimas décadas del siglo XX. En 2010 había 111.000.000 de personas residiendo en asentamientos precarios en América Latina (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2012).

Esto es así, finalmente, porque la raíz del problema se encuentra en el tipo de desarrollo periférico y subordinado seguido históricamente por América Latina, que ha retrasado el desarrollo pleno de su fuerza productiva y que tiene entre sus consecuencias la persistencia de una economía informal que mantiene a una masa importante de población fuera del mercado de trabajo o inserta de manera precaria y, por ende, sin las protecciones sociales y sin posibilidades de acceso a viviendas y urbanizaciones adecuadas. Situación que en términos históricos se agravó a partir de la reestructuración neoliberal del capitalismo global iniciada en los años 70, que promovió el desmontaje del Estado de Bienestar y la mercantilización de la reproducción social, entre ella, de la urbanización (PIREZ, 2014) (BARRETO, 2018a).

1.2. Las políticas de regularización

Una de las políticas públicas llevadas adelante para enfrentar el problema ha sido la de regularización. Desde que comenzó a implementarse en América Latina han pasado ya más de 50 años.² Existen experiencias de diferentes tipos, llevadas adelante por gobiernos nacionales, estatales y municipales, que han tenido mayores o menores logros, sin embargo, a la luz de los resultados, el balance general es que los éxitos alcanzados han sido relativos. Sin embargo, al repasar los resultados de estas, Edésio Fernandes, concluyó “con todas sus deficiencias y restricciones, es indiscutible que las políticas de regularización contribuyen de forma decisiva a mejorar las precarias condiciones de vida de las comunidades afectadas. El desafío es mejorar su diseño e implementación, con el fin de no estimular nuevos desarrollos informales” (FERNANDES, 2011: 28).

De acuerdo con este autor es posible identificar dos paradigmas principales de políticas de regularización en América Latina:

- a) El primero, de carácter más sectorial, propone la legalización formal de la propiedad emitiendo, títulos individuales de dominio pleno como catalizadores o desencadenantes para promover la inversión privada en la vivienda, facilitar el acceso al crédito oficial y los mercados, y aliviar la pobreza. Este paradigma encuentra su principal basamento conceptual en la teoría formulada por el peruano Hernando de Dosoto (1989; 2000) y fue implementado masivamente tanto en México como en Perú.

¹ Para ONU-Hábitat, “un hogar de asentamiento precario es un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones: (1) una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas, (2) un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación, (3) acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable, (4) acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas y (5) tenencia segura para evitar los desalojos forzados” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2012, p.64).

² Suele tomarse como punto de partida de ellas, la Ley de Regularización de Perú, 1961.

b) El segundo, de carácter más integral, consolida la seguridad legal de la tenencia en el marco de programas de mejoramiento que realizan un conjunto de intervenciones socioespaciales integradas, que vinculan la legalización de la tenencia con la mejora de servicios públicos, el planeamiento urbano y las políticas socioeconómicas concomitantes, como los que se implementaron en Brasil, a partir de la reforma de la legislación nacional del Estatuto de la Ciudad, que incorporó el derecho social a una vivienda digna.

Este último paradigma tiene más correspondencia con la posición teórica de este trabajo formulada anteriormente bajo el concepto de Hábitat Digno (BARRETO, 2010), basado en una perspectiva de derechos humanos en tanto integradores de un conjunto de otros derechos, como los sociales, el derecho a la vivienda digna o adecuada y el derecho a la ciudad. Desde esta posición se sostiene que la problemática es multidimensional y demanda que las políticas de hábitat sean integrales, contemplen un umbral básico de soluciones adecuadas en las diferentes dimensiones del problema, inscribiéndose en políticas universales que contrarresten la informalidad a partir de la ampliación de derechos como única vía para que resulten sostenibles y no de mitigación transitoria.

Fernandes, finalmente, destaca que ambos paradigmas han tenido efectos negativos o no previstos, tales como: estimular la formación de nuevos asentamientos informales y generar gentrificación, sobre todo en los barrios ubicados en áreas urbanas centrales, apetecibles por el mercado inmobiliario. Por otro lado, ambos programas han tenido el éxito de proporcionar una tenencia más segura y de producir beneficios superiores a los costos que ocasionaron, si bien ninguno de los dos ha cumplido todos los objetivos que se habían planteado, proponiendo probar otros tipos de derechos de tenencia al de la titulación individual, tales como el arriendo, el derecho de superficie, la constitución de fideicomisos de suelos comunitarios, las cooperativas, los títulos supletorios, los permisos provisorios o autorizaciones de ocupación y el alquiler social, entre otros. (FERNANDES, 2011).

Estas formas alternativas de derechos de tenencia tienen como cualidad que permiten aislar más al suelo del mercado capitalista, generando aquello que Esping Andersen denominó desmercantilización, como vía de generación de derechos sociales. Según este autor “El criterio relevante para los derechos sociales debe ser el grado en que éstos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado. Es en este sentido que los derechos sociales disminuyen el estatus de los ciudadanos como ‘mercancías’” (ESPING ANDERSEN, 1993: 4), sin embargo, juega en contra de estas soluciones alternativas el avance del neoliberalismo en casi toda la región y del enfoque mercantilista de la vivienda social que este promueve (BARRETO, 2018a) el cual ve como única salida la titulación individual.

1.3. Planteo del problema

Las experiencias de regularización en Argentina, hasta recientemente, se inscribían en acciones aisladas llevadas adelante por gobiernos locales y provinciales a partir de las posibilidades que habilitaba la Ley nacional N.º 21.499 de 1977, que estableció los procedimientos para la expropiación de un bien privado por parte del Estado con fin de utilidad pública y que fue sancionada para otros objetivos durante la última dictadura militar, tales como, generar relocalizaciones masivas y compulsivas para grandes obras de

infraestructura (como las autopistas de la ciudad de Buenos Aires) o el violento plan de erradicación de villas de dicha ciudad.³

Esta Ley inspiró leyes locales como la Ley Provincial N.º 332-A (antes Ley 2.289) de la Provincia del Chaco, de 1978, que fue utilizada luego para llevar adelante expropiaciones con el objeto de generar regularizaciones de asentamientos informales, especialmente en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR). Esta política comenzó en los '70, se intensificó a fines de los 90 con las ocupaciones masivas y a partir de 2013 ha adquirido mayor sistematicidad institucional con la creación del Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH), a través de la Ley N.º 2022-K (Antes Ley 7.000) de 2012. El AMGR dispone de una larga tradición de regularización de asentamientos informales, que amerita ser analizada para extraer enseñanzas.

Más aún, ahora que Argentina ha iniciado una política nacional con este objetivo, a partir de la sanción de la Ley N.º 27.453 de 2018, que da creación al Régimen de Regularización dominial para la Integración Socio-urbana, que declara de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) creado por decreto 358/2017. A través de esta iniciativa parlamentaria, el gobierno nacional ha puesto en marcha por primera vez una política nacional de regularización dominial de asentamientos informales.

A partir de la sanción de esta Ley, el presente trabajo considera oportuno analizar ambas políticas, con el objeto de observar diferencias y similitudes que presentan y especialmente las enseñanzas que la política provincial del Chaco podría brindar a esta nueva política nacional, dado el largo camino ya recorrido.

Los principales interrogantes que esta investigación pretende responder son ¿a qué paradigmas de política de regularización obedecen? ¿Cuáles son los mayores logros y dificultades de la política de regularización del Chaco tras sus años de implementación desde la perspectiva del Hábitat Digno? ¿Cuáles son las potencialidades y riesgo de la nueva política nacional a la luz de la experiencia del Chaco?

1.4. Método y técnica de la investigación

La Investigación es de tipo comparativa y cualitativa basada en datos primarios y secundarios, fue planteada desde un abordaje metodológico orientado por la perspectiva de la complejidad, utilizado en desarrollos anteriores de análisis de política habitacional (BARRETO y otros, 2014). Siguiendo a García, esto implica, el reconocimiento de la multi determinación de los elementos y procesos analizados (GARCÍA, 2006).

Para precisar y organizar la investigación también se tuvo en cuenta el ciclo o proceso modelo de una política pública,⁴ que se inicia cuando un gobierno define la existencia de un problema para proponer alguna solución, analiza alternativas de soluciones en función de los intereses implicados y los recursos disponibles, se fija determinados objetivos y toma las decisiones que desencadenan la implementación de acciones, para obtener ciertos resultados. Teniéndose en cuenta que éste es un complejo e intrincado proceso en el que participan en distintas instancias múltiples actores públicos y privados (económicos y sociales) que pretenden incidir sobre la política con sus intereses.

³ Según Meisegeier, durante la dictadura militar de 1976-1982, de las villas de Buenos Aires fueron erradicados con violencia más de 200.000 mil habitantes, transportados al borde del Conurbano en camiones recolectores de basura y abandonados en terrenos sin ninguna infraestructura (Meisegeier, 2002: 21).

⁴ Al respecto véase Subirats (1989: 13-16).

Las técnicas que se utilizaron fueron: de revisión teórica, análisis de documentos públicos (leyes y documento de políticas), entrevistas a actores claves (exlegisladores, funcionarios y dirigentes barriales), gráficos conceptuales y análisis espacial. Para la definición de las variables de análisis de la comparación de ambas políticas, se trataron de responder tres preguntas básicas ¿Quiénes y para qué se interviene? ¿A quiénes y bajo qué principio se ayuda? ¿A través de qué medios?⁵

2. Las políticas de regularización nacional y provincial

2.1. La Política Nacional: El Régimen de Regularización dominial para la Integración Socio-urbana

Este régimen fue aprobado por la Ley nacional N.º 27.453 en octubre de 2018, luego de sufrir importantes reformas, tras el intenso debate que ocasionó la presentación del proyecto de ley en abril de 2018 por parte del bloque oficialista del gobierno nacional. Entre otras cuestiones, se ajustó el título, dado que fue presentado como Régimen de integración socio urbana y regularización dominial, cuando especificaba muy poco sobre cómo se realizaría la integración socio urbana de los asentamientos informales y solo pautaba el proceso de regularización dominial de los mismos.⁶

Esta Ley declara de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares identificados en el RENABAP, creado por decreto 358/2017 e incorpora la definición de “Barrio Popular” realizada en el capítulo XI del decreto 2670 del 1º de diciembre de 2015, designa a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) para actuar como sujeto expropiante y especifica que la declaración de utilidad pública aplica exclusivamente sobre los bienes inmuebles en los que se encuentran asentados barrios populares debidamente relevados e identificados en el RENABAP a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y cuya propiedad no sea del Estado nacional.

También faculta al Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación a crear el Programa de Integración Socio-Urbana para determinar en conjunto con las jurisdicciones locales el plan de desarrollo integral necesario para cumplir los objetivos de la presente ley e 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, así como 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. Además, compete al Ministerio colaborar con las autoridades locales en la individualización de los Barrios Populares comprendidos, cuya localización actual implica un grave riesgo para sus habitantes y acordar las relocalizaciones que sean imprescindibles.

Todas las erogaciones que se deriven de cada uno de los convenios firmados serán afrontadas por las partes de acuerdo con lo establecido en los respectivos convenios. Todas las obras por realizarse dentro del marco de los proyectos de integración socio-urbana

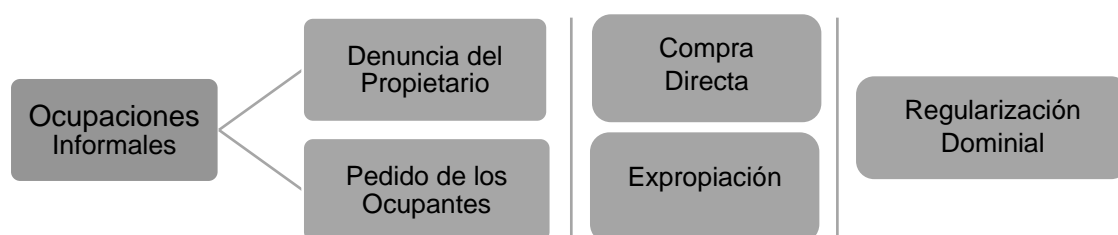
⁵ Estas preguntas estuvieron inspiradas en los interrogantes que se formuló Serge Paugam para el analizar las políticas contra la pobreza en Europa (PAUGAM, 2001: 121-162).

⁶ La revista Hábitat Inclusivo en su edición N.º 11 recabó la opinión de distintos especialistas sobre este anteproyecto, entre ellas de uno de los autores de este trabajo (Barreto, 2018b) y el colectivo Habitar Argentina tuvo una activa participación parlamentaria en las modificaciones introducidas.

precarios. Varios organismos, provinciales y municipales, han implementado distintas políticas, que, a efectos de su análisis, pueden clasificarse al menos en tres tipos: regularización dominial y parcelaria; mejoramiento de barrios y de viviendas; desalojos o relocalizaciones (Barreto, Abildgaard, Cazorla, Cerno y Puntel, 2018).

La regularización ha sido la más aplicada, Consistente en la intervención del Estado provincial para resolver el conflicto de la propiedad de suelo cuando una porción de tierra fue ocupada de manera irregular por hogares de bajo recursos. El proceso se origina a partir de la denuncia de ocupación por parte de un propietario del suelo afectado o por pedido de los ocupantes para regularizar su situación.

Gráfico N.º 1 Esquema de alternativas en el proceso de regularización



Fuente: Elaboración propia.

El Estado, para proceder a la regularización dominial debe, en primera instancia, ser propietario de las tierras ocupadas. Si éstas son de propiedad de particulares, puede proceder a la compra directa, que es cuando el Estado negocia con el propietario la adquisición del predio, como cualquier transacción inmobiliaria; o a la expropiación, modalidad más habitual.

El régimen de Expropiación se rige por la Ley provincial N.º 332-A (antes 2289/78), sancionada en alineación con la Ley nacional N.º 21499/76, que establece los procedimientos para la expropiación de un bien privado por parte del Estado con fin de utilidad pública.

En la provincia, esta política comenzó en los '70, se intensificó a fines de los 90 con las ocupaciones masivas y a partir de 2013 ha adquirido mayor sistematicidad institucional con la creación del Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH), mediante el cual se releva a los hogares asentados en tierras expropiadas y expide un certificado -de tenencia precaria- que brinda a las familias el reconocimiento de ocupación, sin otorgarles derechos posesorios.

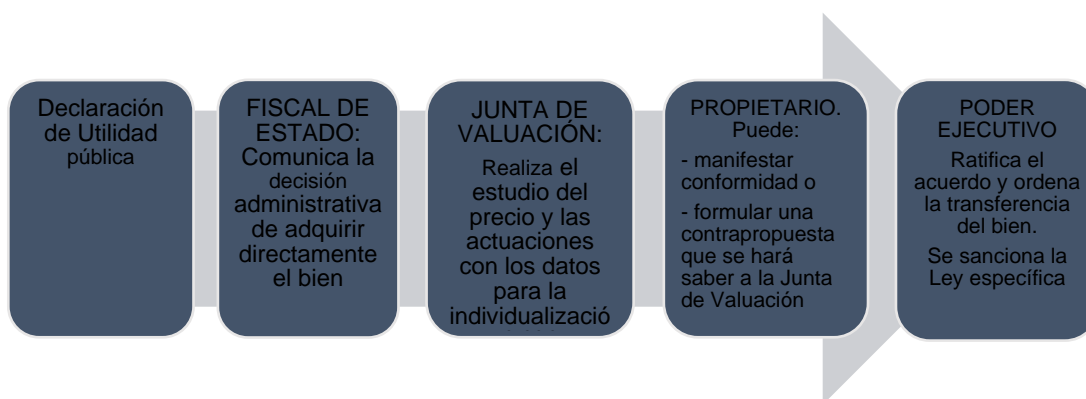
La Ley 332-A determina que el fundamento legal de la expropiación es la utilidad pública que comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual. Pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la utilidad pública, cualquiera sea su naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o al dominio privado sean cosas o no. La expropiación se referirá especialmente a bienes determinados. Podrá actuar como expropiante el Estado Provincial, también podrán actuar como tales, las municipalidades, las entidades autárquicas y las empresas del Estado en tanto estén expresamente facultadas para ello por sus respectivas leyes orgánicas o por leyes especiales.

El proceso de expropiación se inicia con la declaración de la utilidad pública de un bien o disposición de su afectación. Mediante procedimiento extraordinario el Fiscal de Estado comunica a la Junta de Valuaciones la decisión administrativa de adquirir directamente el bien, ésta procede al estudio del precio pertinente, formando para ello las actuaciones necesarias con los datos y elementos de individualización del o los bienes, datos personales y domicilio del o de los propietarios y todo otro informe que pueda considerarse de interés y eleva las actuaciones al Fiscal de Estado con el dictamen correspondiente.

El Fiscal de Estado procede a notificar al o los interesados que el bien de su propiedad será expropiado, ofreciéndoles el precio resultante de los estudios pertinentes y se le intimará para que manifieste su conformidad o, en caso contrario, estime fundadamente el monto de la indemnización a que se considere con derecho y constituya domicilio especial a los efectos del trámite administrativo. El propietario puede: manifestar conformidad o formular una contrapropuesta que se hará saber a la Junta de Valuaciones.

Aceptado por el expropiado el ofrecimiento hecho por el expropiante, o por este la contrapropuesta formulada por el primero quedará concluido el acuerdo, que será suscripto por el Fiscal de Estado y el o los expropiados o sus representantes legales. Este acuerdo será ratificado por el Poder Ejecutivo, quien ordenará la transferencia del bien, una vez efectuada la tradición y el pago respectivo.

Gráfico N.º 2 Pasos del procedimiento extrajudicial de expropiación



Fuente: Elaboración propia en base a Ley 332-A

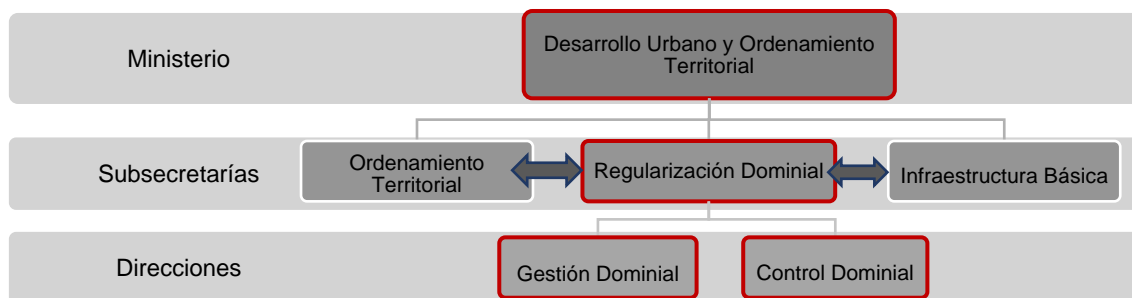
En caso de no aceptarse la contrapropuesta efectuada por el expropiado, se le notifica por el Ministro o Fiscal de Estado, la decisión fundada de mantener el ofrecimiento originario o las modificaciones de que éste fuera objeto. No habiendo avenimiento el expropiante deberá promover la acción judicial de expropiación (procedimiento judicial).

2.2.1. El Registro Único de Beneficiarios del Hábitat

En el año 2012 la Cámara de Diputados de la Provincia de Chaco sancionó la Ley N.º 7.000 (actualmente Ley N.º 2.022-K) de creación de este Registro. La autoridad de aplicación de la Ley es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (MDUyOT) de la Provincia de Chaco. El Registro tiene jurisdicción en la totalidad de los ejidos municipales del territorio provincial.

El proceso del RUBH se inicia con un relevamiento de los ocupantes de la tierra urbana y periurbana que no cuenten con el dominio a su nombre. La finalidad del Registro es brindar un instrumento unificado y fiable que provea información sobre la situación con relación al hábitat, sobre personas o familias inscriptas, a todos los organismos que implementen políticas habitacionales a efectos de evitar duplicaciones de beneficios (Art. 8º Ley 332-A).

Gráfico N.º 3. Estructura del Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial



Fuente: elaboración propia en base al organigrama del MDUyOT de la provincia de Chaco

Consultado sobre el funcionamiento del RUBH, el ministro lo definió como “*una herramienta que parte de una política de Estado con la que cuenta el gobierno provincial, avalada por ley, a través de la cual el Estado reconoce como ocupantes fieles, a las familias residentes en tierras informales para iniciar un proceso de regularización futura con un grado de consolidación del lote de vivienda para una familia*”. Por su parte, un exdiputado consultado comentó que la calidad de único se debe que “*sabes donde viven y que ya tienen una casa*” y que los beneficiarios del hábitat son “*a quienes va destinada la casa, para conocer si ya son beneficiarios o no de otro programa*”.

La Ley establece que deberán estar registrados:

- a) Los beneficiarios de planes sociales de viviendas o terrenos: AIPO, SUPCE, PREI (Programa de Rehabilitación Contra Emergencia de las Inundaciones), PPI (Programa de Protección Contra las Inundaciones); IPDUV (programas de mejoramiento barrial y regularización dominial); programas coordinados o ejecutados por la Dirección Gestión de Tierras, Municipios y demás programas con finalidades semejantes, y todos aquellos que aún no hayan escriturado su vivienda o terreno.
- b) Quienes se encuentren ocupando terrenos: Fiscales, nacionales, provinciales o municipales; terrenos en trámite de expropiación o expropiados; ocupantes ubicados en trazas de calles, veredas, o espacios de dominio público; ocupantes ilegales de viviendas.
- c) Todas las personas que no cuentan con un espacio físico apto para su desarrollo personal y/o familiar-familias extendidas.

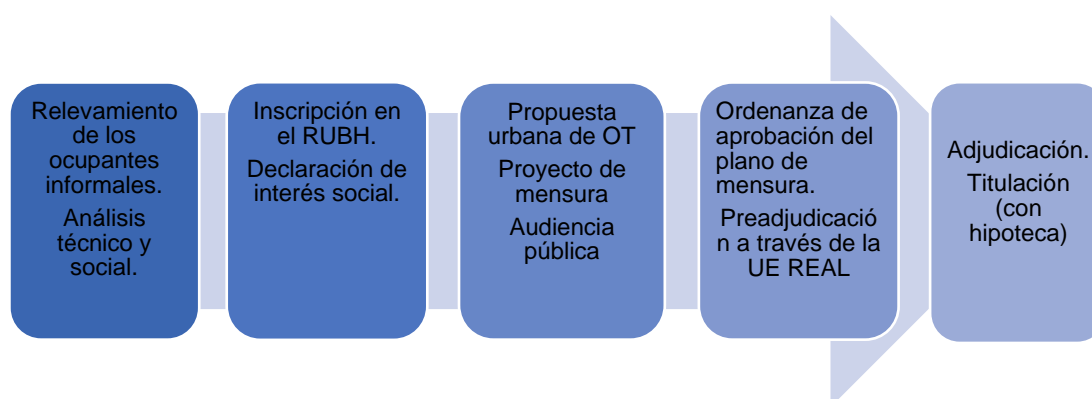
“A través del RUBH se hace un registro físico y social de la composición de las familias y el lugar que están ocupando en terrenos de dominio nacional, provincial o municipal. Mientras se inicia el proceso de regularización se verifican que sea su único lugar de residencia y se les hace la entrega del RUBH ocupantes del lugar con certificado por ley y con ese

certificado permite hacer conexiones formales de servicios básicos y acceso a créditos”. (Ministro).

La Ley determina que la registración en cualquier circunstancia es sólo a los efectos administrativos y no genera derechos reales posesorios ni personales sobre los inmuebles de referencia. *“El RUBH no regula nada, no está hecho para eso, sino para localizar a las familias y saber dónde el Estado debe asistir. Es útil para el registro de la propiedad informal.”* comentó el exdiputado.

El ministro explicó que *“el proceso surge a partir de una denuncia del propietario por la ocupación de un terreno. A partir del reconocimiento del asentamiento, siempre y cuando no esté en estado judicial, puede procederse o no al desalojo de los ocupantes. Se verifica que no tengan otra propiedad registrada. En caso de que no exista desalojo, el Estado negocia con el propietario y compra el terreno. Se interviene solo en los que están con Ley de expropiación. Al expropiar ya asume el compromiso de regularizar y la tierra es de dominio provincial.”* A lo que el exdiputado añadió *“recién la posesión del Estado está cuando se paga la tierra al propietario o cuando se acuerdan cuotas a pagar. La tierra ya es del Estado, pero si no se paga cada 2 años vence la ley de expropiación y cada 2 años se renueva”.*

Gráfico N.º 4. Pasos del proceso de regularización dominial



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas

Para el MDUyOT, la Ley N.º 2022-K, *“nace en el espíritu de construir políticas públicas desde el Estado, tendientes a una ciudad planificada, y no desde la urgencia y la improvisación, iniciando con el registro de potenciales beneficiarios un ordenamiento territorial y posteriormente una regularización dominial.”* Es por ello por lo que, luego de la certificación del RUBH, a través del trabajo coordinado entre las distintas áreas, se procede a trabajar con las familias, como explica a continuación el ministro, en la propuesta urbana de ordenamiento territorial:

Se elabora el proyecto de mensura y la división de lotes. Se constatan los datos del RUBH al detalle para vincular cada familia con el lote y se muestra a los vecinos el plano aprobado por el Concejo Municipal a través de una Audiencia Pública en la que se trabaja con los vecinos del barrio, se verifica que se debe modificar y se advierte a los vecinos. Se presenta a Catastro y luego a la Municipalidad para obtener la aprobación de la propuesta urbana.

A partir de allí empieza el relevamiento del equipo REAL (Regularización y Adjudicación de Lotes) con el correspondiente plano de mensura lote por lote con base del RUBH y se

actualizan nuevamente todos los datos de la familia original que residía al momento de confeccionar el RUBH, así como las modificaciones en la composición familiar. Seguidamente se entrega el certificado de adjudicación (que tiene mayor validez que el RUBH), vinculando los datos de la familia residente al lote.

Luego interviene el equipo de escribanos de la Subsecretaría de Ordenamiento Dominial donde se pide la documentación faltante para confeccionar la escritura y se explica la importancia del título. Finalmente se procede a la firma del acto de escritura en el barrio y a partir de allí se empieza a pagar las cuotas del terreno, funcionando como una hipoteca. El Estado reconoce al ocupante como beneficiario del terreno pero también como deudor, con cuotas a pagar, con la facilidad de pago que otorga el Estado en el plazo de 10 a 20 años de acuerdo a su condición socioeconómica, el equipo establece capacidad económica de la familia ocupante y se establece con ellos el valor del lote, mediante convenio realizado con el colegio de tasadores, donde tasan el valor fiscal más bajo que el del mercado y se les da facilidades de cuotas, pero con el tiempo el Estado recupera el valor del costo de la tierra.

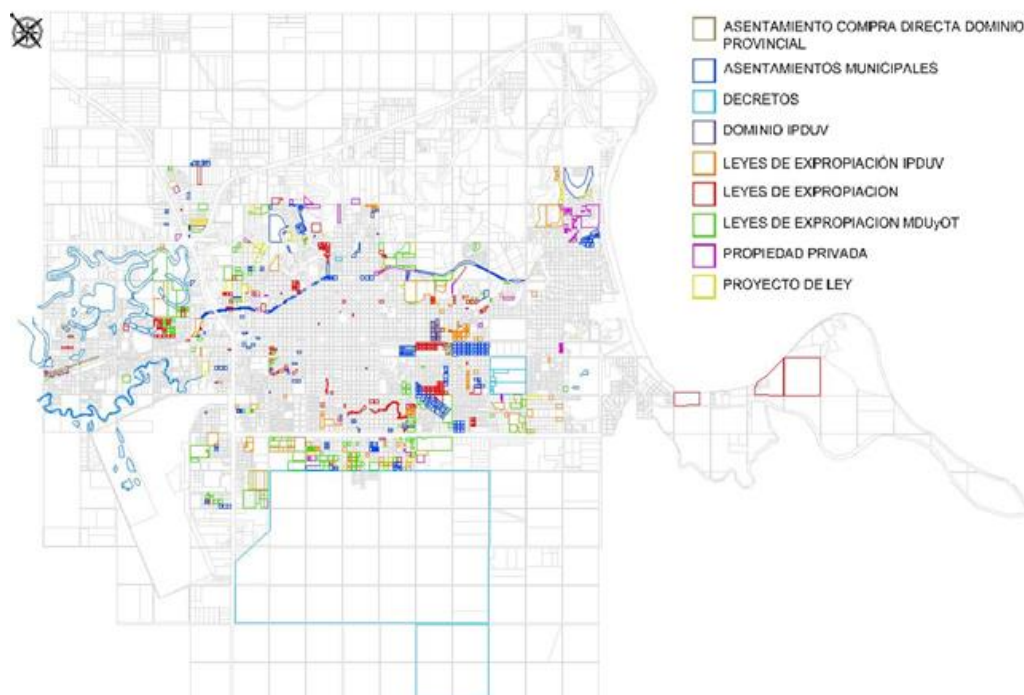
Sobre los beneficios que acarrea el RUBH para los ocupantes, el ministro explicó que con la emisión del certificado que acredita el Registro, *“el Estado los reconoce como ocupantes, a partir de allí pueden proceder al pedido de servicios básicos. Luego se hace el ordenamiento del barrio (definición de manzanas, línea municipal).”*

A nivel municipal, por Ordenanza *“los beneficiarios son reconocidos como contribuyentes solidarios, no sólo se constituyen como sujetos de derechos (obtención del título de propiedad, acceso a servicios, posibilidad de créditos), sino también de obligaciones (contribuyentes de servicios, créditos y pago del terreno). Es una forma de incluirlos (socialmente) a través de reconocimientos, que van consolidando el hábitat”*. Expresó el ministro.

Con relación a la opinión que tenían sobre el RUBH, el exdiputado manifestó que el RUBH *“actúa como una ley de expropiación, como un proceso de emergencia para evitar que avance el desalojo por parte de la justicia. Pero no está ordenado, va detrás del problema. El Estado no se adelanta, hay una especulación detrás por parte de los dueños de las tierras”*.

Para el ministro, el RUBH, *“Como herramienta en sí es muy buena, pero creo que tiene un tope porque estamos hablando de un problema donde estamos tratando de evitar que ocurran este tipo de problemas porque esto va a tener un techo y a eso apuntamos... Nosotros apostamos a esa política para evitar que se generen más asentamientos”*

Mapa N.º 2. Asentamientos informales del AMGR con hogares registrados en el RUBH (Asentamientos que cuentan con leyes de expropiación)



Fuente: MDUyOT.

3. Análisis y comparaciones desde el hábitat digno

En base a las consideraciones anteriores puede establecerse que el RENABAP es una herramienta similar al RUBH, pero más reciente y a nivel nacional. En el Chaco ya se cuenta con cierta experiencia previa en el tema, siendo una de las provincias más adelantadas con respecto a la implementación de este tipo de instrumentos de regularización domínial para acceso del suelo informal.

Dadas las características del proceso de aplicación que depende exclusivamente de cada provincia y municipio en particular, los funcionarios consultados entienden que plantear una Ley general a nivel nacional requiere que se coordinen efectivamente todas las escalas de actuación, y por todas las instancias operativas que ello implica resulta un instrumento complicado de implementar en los términos en que se plantea. El Ministro de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial sostiene en relación con la aplicación del Régimen nacional:

“Que la nación pague recursos, pero debe instrumentarlo desde la provincia por el mismo proceso de ejecución de regularización... Es un problema real, pero cómo hacer para que sea operativo... Que nación tenga injerencia en terrenos nacionales y que destine ciertos recursos para el proceso”.

Por su parte, el exdiputado fundamenta:

“Está hecha para cumplir con un sector, pero dudo de la aplicación de la ley, es un avance que se hable de algo nacional, pero, dependía de los estudios de cada provincia... Es mejor dar recursos a la provincia y que cada una se administre... Va en el sentido del RUBH, pero le falta...”

La Ley nacional se basa en la necesidad de solucionar el problema habitacional para garantizar el cumplimiento del acceso a una vivienda digna establecido por el artículo 14 bis de la Carta Magna. Sostiene que la precariedad de la tenencia y la ocupación de la vivienda de los sectores que no cuentan con derecho real del dominio causan efectos negativos en su calidad de vida generando pobreza, marginación y fragmentación social. En base a estas consideraciones, reconoce la integración urbana como un proceso indispensable para la superación de situaciones de segregación urbana, el que está destinado a la inclusión social y la ampliación de sus niveles de ciudadanía, respetando las idiosincrasias y garantizando una urbanidad plena de derechos sociales, culturales, económicos y ambientales, consagrados por la Constitución Nacional.

Con relación a la Ley Nacional el Ministro de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial sostiene:

“Tiene muchas falencias, no va a ser nada operativo eso. Es irreal. No se puede plantear una expropiación masiva porque requiere un estudio previo, no cualquier asentamiento es válido de expropiación... Son cuestiones que deben depender de cuestiones locales: municipio, provincia... Depende de cuestiones contextuales de cada provincia... Si el estado nacional no paga alguno, tampoco se va a poder avanzar con lo provincial”.

Según el Ministro, las tierras incluidas en el RENABAP se determinan a través de demandas promovidas por los movimientos sociales: CCC, Barrios de pie y TECHO, por el contrario, el RUBH se lleva a cabo a través de personal calificado por las áreas técnica y social de los distintos organismos estatales. El RENABAP registra todo tipo de asentamientos sin realizar un estudio dominial previo, lo que ocasiona que se tomen registros de familias que se encuentran asentadas en áreas no aptas ya sea porque son muy bajas, o bien porque se sitúan en bordes de lagunas, o así también se consideran en el registro ocupaciones localizadas en terrenos donde no se tienen en cuenta obras de infraestructura futuras previstas. Del mismo modo tampoco se verifica en el registro de propiedad, es decir, si las familias beneficiarias ya son titulares de otras propiedades al momento del registro. Si no se prevén estas medidas se estará avalando la ilegalidad en zonas que no están habilitadas o se beneficiará a familias que no se corresponden como destinatarios del registro, facilitando con ello ciertos mecanismos como los de especulación de tierras. Finalmente, se propone hacer una expropiación masiva centralizada a nivel nacional, coordinando juntamente con provincia y municipio, sin embargo, este tipo de procedimientos tiene muchos inconvenientes en cuestiones administrativas porque los procesos de regularización dominial, como se puede constatar en el RUBH, requieren de un buen funcionamiento operativo y coordinado de todas sus instancias, lo cual si se gestiona a nivel nacional generará aún más inconvenientes.

Sin embargo, el RUBH también presenta muchas dificultades, el proceso puede durar a partir de un plazo de 8 meses en condiciones ideales, pero por lo general dura varios años, por distintas variables que demoran considerablemente el proceso inicial. Una de las cuestiones es el plazo de duración que dependerá de la modificación que se deban hacer para regularizar el terreno, debido a que la modificación del territorio a veces es más compleja que otras según donde esté implantado. Otro de los factores responde a cuestiones familiares, dados por cambios en estructura familiar, en caso de fallecimiento, separación, hijos, situaciones frente a las cuales debe hacerse nuevamente todo el proceso de escritura. Además, inciden las demoras propias de las gestiones administrativas en los distintos organismos por los que pasa el expediente, generalmente afectados por paros y propias del funcionamiento interno. O bien las cuestiones políticas, lo que requiere que tanto el municipio como la provincia estén orientados en una misma dirección.

Por ejemplo, se hace la mensura, pero como el proceso es lento cuando se va a concretar el loteo, ya está desactualizado y hay que hacer todo de nuevo el relevamiento social. Al respecto la Municipalidad ni el Concejo deliberante ayudan. Cuando esta por vencer, la mensura queda desactualizada. Se invierten en mensuras, pero el proceso es lento, entonces cuando llega el momento ya hay que hacer todo de nuevo.

El sistema, por otra parte, alienta a que los dueños dejen que ocupen sus terrenos, dado que es una compra obligada, así se genera una especulación grande con las tierras en el sector privado. Por otra parte, cada dos años vence la ley de expropiación y hay que iniciar la tramitación de otra.

Según los funcionarios consultados, las modificaciones que requiere el instrumento es la inclusión de la parte técnica porque sólo está bien definida la parte social y en cuanto a que pondrían, el exdiputado señaló la necesidad de contar con bancos de tierras sociales.

“Que se vaya generando suelo que además lo puedas vender, porque el suelo tiene que ser para todas las clases sociales entonces si el Estado se adelanta genera. Todo es una emergencia, pero no había políticas de acceso a la tierra. Todo eso se puede evitar con una prevención de loteo social”... “No hay otra alternativa si no hay un banco de tierras. El Estado debió adelantarse a eso y de tierras en vez de viviendas. Se invierte mucha plata en viviendas y nada en tierras”

A pesar de los años transcurrido de la política provincial, han sido pocas las experiencias exitosas en la que se llegaron a entregar títulos de propiedad, por las complicaciones del proceso, sin embargo, los certificados implicaron acceso a los servicios y resguardo contra las expropiaciones.

Finalmente, desde la perspectiva del hábitat digno, hay que destacar, que si bien, la política provincial representa un avance en garantizar la regularización y la tenencia del suelo, así como el acceso a servicios básicos de agua potable y energía eléctrica, la solución dista mucho de ser integral y representar una avance sustantivo en la calidad de vida de los hogares, en referencia a la superación de la precariedad del hábitat, como ya se ha señalado en trabajos anteriores (Barreto, Puntel y Abildgaard, 2018).

4. Conclusiones

A la luz de los análisis comparativos realizados, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

Ambas leyes tienen un enfoque similar: son de carácter sectorial, con el objetivo principal de registrar a los ocupantes informales, otorgarles una certificación provisoria temporaria para brindarles un paraguas de protección para evitar desalojos, acceder a servicios básicos, e iniciar un proceso de negociación con los propietarios de suelos. Si bien la ley nacional señala que los procesos deben darse en el marco de proyectos de integración socio urbana y delega en un Ministerio la implementación de estos, en acuerdo con los gobiernos provinciales y municipales, esto aún no ha sido implementado.

Ambas tienen por objeto final la entrega de títulos de propiedad individual como forma de tenencia final del inmueble regularizado, sin resguardo alguno a la comercialización futura de los predios regularizados, para evitar procesos de traspaso al mercado inmobiliario de los suelos regularizados.

La mayor experiencia del Chaco demuestra que los trámites expropiatorios son muy largos y en pocos casos han culminado exitosamente, sin embargo, al quedar los hogares amparados dentro del proceso, pueden acceder a los servicios básicos y a la regularización del predio (mensura). Amparados bajo este proceso, la precariedad habitacional tiende a consolidarse. Dado que la Ley nacional aún no ha comenzado a implementarse, se desconoce como ocurrirá este proceso, sin embargo, es una advertencia para tener cuenta para alcanzar las metas de un hábitat digno.

La experiencia del AMGR demuestra que al resultar la expropiación una compra compulsiva, ha abierto una ventana para que los propietarios especulen con las ventas de suelos inaptos para la urbanización y la apropiación de la valorización o plusvalía que se genera con los avances de la ocupación. Al respecto la Ley nacional no plantea resguardo a esta posible situación.

Lo ocurrido en el AMGR demuestra que se trata de una política que incentiva a que sigan produciéndose ocupaciones informales como mecanismo de acceso al suelo y ninguna de las dos leyes prevén o articulan con políticas de prevención que las complementen.

Quedan abierto un conjunto de interrogantes más, tales como la centralización que genera la ley nacional sobre procesos ya iniciados en jurisdicciones como las del AMGR y la compleja articulación de intereses políticos y económicos que esto demandará, pero, esta investigación recién comienza y se espera seguir dilucidando el problema.

5. Bibliografía

- Barreto, M. A. (2010). "El concepto de 'hábitat digno' como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos". Revista *INVI*, 25 (69), agosto, pp. 161-187. Disponible en <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/517>
- Barreto, M. A.; Abildgaard, E. R. y Puntel, M. L. (2018). Asentamientos precarios del Gran Resistencia. La tolerancia como política, la precariedad como resultado. En: Rebeca Cena (Comp.) *Políticas sociales y cuestión social en la Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: ES Editora. ISBN 978-987-3713-33-0. pp. 265-301. Disponible en: <http://estudiosociologicos.org/portal/politicas-sociales-y-cuestion-social-en-la-argentina-del-siglo-xxi/>
- Barreto, M. A.; Abildgaard, E. R.; Cazorla, M. V.; cerno, L. y puntel, M. L. (2018). Villas y asentamientos del Gran Resistencia (Argentina). En: Cristina Cravino (Comp.) *La ciudad renegada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas. Cuestiones metropolitanas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. ISBN: 9789876303743. Disponible en: <https://ediciones.ungs.edu.ar/libro/la-ciudad-renegada/>
- Barreto, M.; Alcalá, L.; Benítez, A; Fernández, M.; Giro, M.; Pelli, M. y Rogmanoli, V. (2014). *La política federal de vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones*. Buenos Aires: Diseño Editorial.
- Barreto, M.A. (2018a). The (desired) future of precarious settlements in Latin America. *Oculum Ensaos*, 15 (3), pp. 353-375. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4254>
- De Soto, H. (1989). *The other path: The economic answer to terrorism*. New York: Basic Books.
- . (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. New York: Basic Books.

- Esping Andersen, G. (1993). Los tres mundos del estado del bienestar. València: Edicions Alfons El Magnànim.
- Fernandes, E. (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. 56 p. ISBN 978-1-55844-202-3.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona, España: Gedisa.
- Meisegeier, J. (2002). Eike: indignación ética y coherencia. En: Ortiz Flores, E. y Zárata, M. (Compiladores). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- ONU-HABITAT (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. Brasil: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Pérez, P. (2014). *La mercantilización de la urbanización: a propósito de los "conjuntos urbanos" en México*. Estudios Demográficos y Urbanos, 29 (3), pp.481-512.
- Paugam, S. (2001). Conjurar la pobreza. Las experiencias de ingreso mínimo garantizado en Europa. En: MIÑO y DÁVILA (ed.). *Presente y futuro del Estado De Bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires: SIEMPRO.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Otras fuentes consultadas

- Ley N.º 2022-K (Antes Ley 7000) Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH). Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco. (2012).
- Ley N.º 21499/76. Expropiaciones. Presidencia de la Nación Argentina. (1977).
- Ley N.º 27.453. Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. Senado y Cámara de Diputados de la Nación. (2018).
- Ley N.º 332-A (Antes Ley 2289). Expropiaciones. Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco. (1978).
- Decreto N.º 358/2017. Proyecto de Ley Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Cámara de Diputados de la Nación. (2017).
- Ex Diputado provincial. Entrevista por Abildgaard, E. y Puntel, L. Comunicación personal. 10 de abril de 2019. Resistencia (Chaco).
- Ministro de Desarrollo Urbano y Territorial. Entrevista por Abildgaard, E. y Puntel, L. Comunicación personal. 24 de abril de 2019. Resistencia (Chaco).

ISBN 978-987-4415-60-8

