

RÉGIMEN DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA Y REGULARIZACIÓN DOMINIAL. Análisis crítico del proyecto de ley desde la perspectiva del derecho a la ciudad.

“El camino al infierno está empedrado de buenas intenciones”

Eugenia Jaime, Mg. Arq.

El siguiente artículo presenta una reflexión crítica sobre el proyecto de ley denominado “Régimen de integración socio urbana y regularización dominial”, en especial acerca de cómo se ha problematizado la cuestión de la integración tanto en la definición de contenidos como en la instrumentación de la ley.

Para ello haremos un breve recorrido por la historia de luchas populares que impulsaron la creación de leyes en pos de garantizar el derecho a la vivienda y a la ciudad, retomando los principios rectores de la ley provincial de “Acceso Justo al Hábitat” (2014) y del “Consenso Nacional para un Hábitat Digno”. En un segundo momento daremos cuenta de la génesis del proyecto de la ley “Régimen de Integración Socio Urbana y Regularización Dominial” para luego tratar la creación del registro de barrios populares, a la luz de la perspectiva del derecho a la ciudad. Finalizaremos con algunas reflexiones surgidas de lo analizado.

¿Cómo surge el proyecto de ley de integración socio urbana?

Este proyecto de ley se inscribe en un proceso más amplio, de más de 50 años de intensas luchas urbanas e intentos de institucionalización de leyes que de manera integral les garanticen derechos al suelo urbano a las familias que encuentran en la autoproducción del hábitat una forma de acceso a la tierra, a la vivienda y a la ciudad.

Sin embargo, la ley de integración se detiene en un aspecto particular del derecho demandado: la regularización dominial. En efecto, la regularización dominial de los asentamientos precarios de América Latina perdura como una de las principales metas de las políticas promovidas por los organismos internacionales de crédito, desde la década del 90. Estas políticas, orientadas a partir de los lineamientos sintetizados en lo que se reconoce como “Consenso de Washington” (1989) establecían medidas de reforma económica y fórmulas específicas para “países en desarrollo”. Se trataba del fomento de la liberalización económica. Actualmente, el término de "Consenso de Washington" sigue siendo una referencia de los fundamentos y medidas vinculadas a las políticas neoliberales.

En este contexto, las políticas habitacionales alentaban la regularización dominial, alegando que esto permitía a los pobladores de los barrios populares estar en idénticas condiciones para acceder fundamentalmente al crédito privado poniendo como garantía el inmueble. De este modo, sostenían, se abriría la oportunidad de satisfacer múltiples necesidades: la del derecho hábitat digno y la del requerimiento del “formal” acceso a la vivienda en términos del mercado, entre ellas.

Esta argumentación elude tanto la asimetría entre derechos y requerimientos como los logros previos. Las trayectorias de organizaciones sociales conjuntamente con otros actores de la sociedad civil, entre ellos las universidades, han avanzado en materia de políticas de hábitat, dando lugar a prácticas y propuestas integrales, superadoras de la mera regularización dominial. Uno de los logros más relevantes fue la aprobación (2012) y reglamentación (2014) de la ley provincial de Acceso Justo al Hábitat, un instrumento que pretende dar respuesta al panorama de desigualdad socio-urbana que atraviesa a los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires.

La ley de Acceso Justo al Hábitat define integración socio urbana de villas y asentamientos precarios como:

... “al conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan, entre otras, la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, 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, cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la regularización dominial”.

El proyecto de ley Nacional del “Régimen de integración socio urbana y regularización dominial” pretende alcanzar la intervención desde la escala nacional sobre 4.228 barrios como producto de una negociación entre la ONG Techo y las organizaciones sociales la CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular), Barrios de pie y la CCC (Corriente Clasista y Combativa). Tanto la CTEP como Barrios de pie, y la CCC son organizaciones territoriales que crecieron al calor de las luchas por comida y trabajo para enfrentar las políticas de ajuste de los 80 y 90. Esta acción les sirvió de soporte para el trabajo en la economía popular y cooperativa. Esta estrategia les permitió extenderse a lo largo del territorio nacional. El andamiaje de estas organizaciones permitió madurar la propuesta del Registro de Barrios Populares (RENABAP), donde confluyeron sus reclamos vinculados a la necesidad de trabajo con lo que entendían como mejoras en la situación habitacional urbana de los pobladores de estos sectores de la ciudad.

El RENABAP fue un antecedente relevante para la el “Régimen de Integración”. Este hecho puso en valor el papel desarrollado por las organizaciones sociales y en particular por los pobladores de los barrios, cuya participación activa permitió la efectivización del Registro por el decreto 358/2017.

Según este registro, la mayor cantidad de barrios populares se localiza en la Provincia de Buenos Aires, que presenta 1656 asentamientos. En el Área Metropolitana de Buenos Aires hay 1340, localizándose 1284 en los 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires y 56 en la CABA.¹

En la letra del proyecto se entiende por integración socio urbana, al conjunto de acciones que de manera progresiva, integral, participativa y con enfoque de género y diversidad estarán orientadas a:

- 1- mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura
- 2- acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos,
- 3- eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental,
- 4- fortalecimiento de las actividades económicas familiares,
- 5- redimensionamiento parcelario,
- 6- seguridad en la tenencia,
- 7- regularización dominial.

Para avanzar en el análisis de contenido de la ley es necesario:

- rescatar lo ya construido por las organizaciones de la sociedad civil y
- evidenciar, a partir de la problematización colectiva, las cuestiones que más allá del hábitat en tanto vivienda, hacen al habitar digno
- procurar mancomunadamente medios para mitigar padecimientos de la cotidianeidad urbana.

¹

<https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares> Disponible el 5 de Octubre del 2018

Noción de integración socio urbana

El debate sobre los alcances de la integración socio urbana recoge la experiencia Habitar Argentina². Habitar Argentina es un espacio conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que trabajan en pos de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat para todos. Como iniciativa multisectorial de carácter federal se desarrolló a partir de 2009. Su objetivo de poner en agenda los derechos propiciados llevó al colectivo a problematizar los contenidos de las políticas públicas, sus marcos y sustentos jurídicos dando lugar a la creación del “Consenso Nacional para un Hábitat Digno” (CNHD).

El CNHD es el resultado de numerosos encuentros entre actores de diferentes niveles del Estado y de organizaciones sociales que permitieron forjar nuevos espacios para la negociación y concertación. Surge bajo la necesidad de promover nuevas y profundas transformaciones en el conjunto de factores que determinan las desigualdades. Se conformó en torno a diez ejes; entre ellos: políticas territoriales, redistribución de rentas en los mercados de suelo, acceso universal a créditos hipotecarios, participación, debidas garantías procesales y acceso a la justicia, prevención de los desalojos forzosos, regulación del mercado de alquileres y acceso a infraestructuras sociales.

El colectivo del CNHD elaboró un tratado cuyo contenido proclama la necesidad de dar respuestas consensuadas a la ejecución, en las provincias y ciudades argentinas, de políticas territoriales caracterizadas por la fragmentación de su diseño e implementación y desvinculación con los procesos sociourbanos.

En dicho tratado se hace hincapié en la necesidad de garantizar los derechos asociados a la problemática del hábitat. Tanto los personales, denominados genéricamente de 1º generación, vinculados a libertades individuales como la de moverse en el territorio, elegir donde vivir y desde ya pensar. Como los derechos de 2º generación, de acceder a la tierra, a la educación, al trabajo. En cuanto a los derechos colectivos, también llamados difusos, al facultar a los ciudadanos a regular su libre integración a procesos sociales, resultan fundamentales para el efectivo disfrute de los derechos de 2º y 1º generación³.

Por ende, el Consenso Nacional plantea ciertas condiciones requeridas a las políticas integrales para un Hábitat Digno. Deben:

- 1- Abarcar las cuestiones escalares, tanto geográficas como político-institucionales, en los procesos de diseño, implementación y materialización.
- 2- Generar, respecto del suelo, seguridad en la tenencia y regularización de la tierra tanto rural como urbana tomando como obligaciones ineludibles redistribuir las rentas inmobiliarias y controlar el mercado de alquileres.
- 3- Fomentar distintas formas de producción social del hábitat, desarrollando procedimientos democráticos en desalojos y realojamientos involuntarios que den seguridad democrática y acceso a la justicia.
- 4- Brindar, con participación habilitada, acceso universal a los servicios básicos y a los equipamientos sociales, a la información y a programas crediticios para todos los sectores.

² HABITAR ARGENTINA es un espacio conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que están trabajando con el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat para todos.

³ Extraído de la Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad. Disponible hasta el 5 de octubre del 2018 en https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/DHE_7_esp_1.pdf

Dada la multiplicidad de requerimientos surgidos del consenso, a la hora de hablar del proyecto de ley nacional surgen numerosos interrogantes a plantearse en colectivo. A continuación, observaremos ciertas cuestiones clave del proyecto de ley.

Entre la integración pretendida del proyecto de ley y los principios rectores de la ley de Acceso Justo al Hábitat

Para avanzar con el análisis sobre la propuesta de ley vamos a retomar los principios que promueven tanto la ley de Acceso Justo al Hábitat como la declaración del Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Ambos documentos promovidos desde la organización popular permiten contrastar y analizar críticamente:

- ¿Cuáles son los problemas que aborda este proyecto?
- ¿Cómo se pretende instrumentar?

Intentaremos brevemente dar respuesta a estas preguntas.

¿Cuáles son los problemas que aborda este proyecto?

Aborda los problemas vinculados a la informalidad urbana desde la perspectiva jurídica, avanzando en propuestas de regularización dominial. Se focaliza en la “declaración de utilidad pública, 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”. Priorizando para la individualización de los barrios los “bienes inmuebles respecto de los cuales se celebren los convenios establecidos en la ley con las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Al concentrarse en el instrumento de expropiación, se simplifican y descartan otros mecanismos disponibles para la regularización dominial, inclusive menos costosos que requieren menos tiempo. La Agencia de Administración de bienes del Estado, como principal autoridad propuesta, no tiene antecedentes en programas de regularización dominial. Por el contrario, actualmente es responsable de acciones de desalojos vinculados a la subasta de inmuebles públicos.

Por otro lado, aborda la integración sólo a partir de la informalidad jurídica en que se hallan construidas las viviendas. No presenta una guía para llevar a cabo este proceso, ni indica cuáles serán las otras variables propias de una perspectiva integral.

El proyecto de ley tampoco hace mención a derechos colectivos, como el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad o el reparto equitativo de cargas y beneficios. Se trata de los principios rectores de la ley 14.449, de acceso justo al hábitat.

El hecho de que la ley de Acceso Justo al Hábitat haya contado con estos principios rectores dio lugar a una valoración positiva por parte de la Relatora sobre el Derecho a la Vivienda Leilani Farha a la Asamblea General de Naciones Unidas: la destacó como un instrumento virtuoso que puede guiar la políticas de vivienda y hábitat hacia la integración esperada. En el mismo sentido, la relatora puso en relieve algunos instrumentos⁴ de dicha ley, en particular los vinculados a la redistribución de beneficios, y aquellos vinculados a la protección de los pobladores.

⁴ En la Argentina, la Ley de Acceso Justo al Hábitat exige que los grandes desarrollos inmobiliarios, como clubes de campo y comunidades cerradas, cedan el 10% de las tierras o del costo de la propiedad para su utilización en viviendas sociales. La ley también prohíbe los desalojos de los asentamientos informales y permite aumentar los impuestos sobre los bienes cuando el valor de estos aumenta como consecuencia del desarrollo del barrio. Los fondos recaudados se destinan a mejorar los asentamientos informales y las viviendas en condiciones precarias. Informe de Naciones Unidas, Pág. 127

¿Cómo se pretende instrumentar?

El “Régimen de integración socio urbana y regularización dominial” establece instrumentos legislativos, de gestión de recursos económicos, y menciona instrumentos de participación ciudadana.

Con respecto a los instrumentos legislativos, el proyecto de ley se expide en favor de la suspensión de aquellas acciones que conduzcan al desalojo dando como plazo un periodo de 4 años. El objetivo de este instrumento es proteger a los pobladores de posibles abusos de erradicación y o expulsión de sus hogares. Este hecho presenta algunos interrogantes respecto a lo inoficioso del plazo. Si se pone en relación a los periodos gubernamentales puede generar dilaciones que pateen el problema hacia adelante y redunden en peores condiciones de vida para los pobladores.

Si lo vemos desde una perspectiva integral este instrumento necesita ser vinculado de manera directa a acciones de mejoramiento, debatidas y organizadas por la comunidad que enfrenta el conflicto.

En relación con los instrumentos para la gestión de recursos, la ley propone la creación de un fideicomiso que se integraría con fondos del Tesoro Nacional, de Organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales, ingresos legados o donaciones, otros cargos u organismo que sea resuelto para tal fin, los aportes de las jurisdicciones involucradas y las operaciones de crédito público que pudieran llevarse adelante. El fideicomiso definirá las reglas y será auditado por la Auditoría General de la Nación.

Dado que la figura del fideicomiso es costosa y da lugar a menores grados de transparencia en la gestión pública, sería necesario conocer cuáles son las razones para requerir dicha estructura. El carácter particular reniega de la integración pretendida puesto que debería considerarse dentro de una problemática que aborde no solo los asentamientos del RENABAP.

Se espera gestionar recursos públicos para ampliar oferta de servicios públicos, expandiendo las redes de infraestructura con el propósito de mejorar la calidad de vida, sin embargo no se explicita como se gestionarían los recursos que garanticen la fuerte inversión que es necesario realizar debido a la localización en que se encuentran los barrios del registro de villas. Esto requiere comprometer recursos más allá de la planificación del hábitat popular; involucrando para ello organismos de regulación en los distintos niveles.

En cuanto a los instrumentos de participación ciudadana el proyecto de ley no reglamenta cómo será el proceso para acceder a la vivienda y el hábitat digno en cada barrio y cómo lograr la integración de la mejora del hábitat. Incluso dentro del proceso de regularización, es necesario conocer cómo y quién realizará la mensura, dotación de servicios, escrituración a favor de las familias ocupantes, etc.

Conclusiones

Es necesario destacar el proceso de gestión popular que viene promoviendo la promulgación de esta ley. La metodología aplicada a la producción del registro pone en valor las capacidades y el conocimiento de los actores locales.

No obstante, es necesario reconocer que este logro no se vuelve a reflejar en ninguno de los artículos del proyecto de ley.

Es necesario no perder de vista el proceso histórico de organización popular que alumbra estos últimos veinte años. Los mismos han permitido problematizar las acciones realizadas generar consensos multiactorales y multiescalares que dan densidad al concepto de integración sociourbana.

Las normas que se sancionen y los instrumentos que se diseñen e implementen deben reconocer las especificidades del territorio, comprendiendo todos aquellos aspectos ambientales que hoy quedan fuera de las consideraciones. Es decir, no hablamos solo de aquello que es posible de asir o mensurar sino también aquellos aspectos culturales, o ambientales que implican complejas tramas de relaciones que vinculan la experiencia y los intereses que promueven las acciones transformadoras.

Por último, para alcanzar la integración esperada es necesario trabajar simultáneamente las tres generaciones de derechos, entendiendo que cada grupo da respuestas parciales, como es la focalización de respuestas a la vida urbana desde una perspectiva jurídica que garantiza prevalentemente los derechos individuales, en detrimento de los colectivos y de redistribución de los bienes producidos socialmente.

La única posibilidad de resolver los problemas territoriales es abordando de manera integral la complejidad de sus componentes. Esto incluye incorporar la multiplicidad y multiescalaridad que abarcan las variables sociourbanas desde perspectivas que atraviesen al conjunto de la sociedad dando lugar a procesos multiactorales.