

## Informe de coyuntura Nro 8:

### Avances y retrocesos del proyecto de ley:

### “Régimen de integración urbana y regularización dominial”

---

Presentado por : Andrea Echevarria -<sup>1</sup>

El proyecto en tratamiento en la Cámara de Diputados de la Nación “Régimen de Integración Socio Urbana y Regularización Dominial” (Expediente 1919 – D – 2018) fue trabajado durante los meses de mayo y junio en las comisiones de Asuntos Constitucionales, Vivienda y Ordenamiento Urbano, Legislación General y Presupuesto y Hacienda.

La **irregularidad dominial**, que habitualmente se interrelaciona de manera compleja con otras manifestaciones de la informalidad, afecta como mínimo, a quinientas mil familias (según Censo 2010). Es una problemática sobre la cual **nuestro país ha legislado e intervenido durante décadas**, y que se vincula profundamente con la noción de equidad que como sociedad somos capaces de sostener. La forma en que concebimos la inclusión de todos los habitantes en nuestra sociedad, condicionará necesariamente la forma en que proponemos su inclusión en tanto ciudadanos, con derecho a un hábitat digno en el cual desplegar sus proyectos personales y colectivos.

En la actualidad, existe un profuso conjunto de instrumentos jurídicos y programáticos a nivel nacional, provincial e incluso municipal, que cualquier norma que se sancione en ese sentido debería reconocer e identificar. El actual proyecto no las menciona.

Según el texto, la ley tendría como objetivo la regularización de las tierras que ocupan los 4.228 barrios incluidos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Para ello, dispone la declaración de utilidad pública y la expropiación de la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan dichos barrios (art.2).

Se presentan a continuación las principales observaciones que surgen de la lectura del proyecto de referencia, aún con las modificaciones que fueron introducidas tras su tratamiento en el plenario de comisiones.

**1.** Aunque el nombre del proyecto sea “Régimen de integración urbana y regularización dominial”, el proyecto contempla sólo el segundo punto y en forma incompleta.

#### ¿Qué queda fuera?

La informalidad (o “irregularidad”), tiene una multiplicidad de aspectos que, en cada barrio, en cada situación particular, pueden combinarse de manera diferente:

---

<sup>1</sup> Lic. en Trabajo Social – Mgter en Hábitat y Vivienda

- en lo dominial: irregularidad en el registro de los titulares, en el catastro, etc.
- en lo ambiental: terrenos no aptos por contaminación, por restricción hidráulica, etc. (o apto sujeto a la realización de ciertas obras o acciones)
- en lo urbano: forma de ordenamiento del espacio, tamaño de los lotes, servicios, accesibilidad, etc.
- en lo social: barrios muy estigmatizados, o con una sociabilidad cotidiana marcada por la violencia, etc.

**El proyecto de ley sólo contiene una propuesta para intervenir en la regularización desde el punto de vista dominial.** No se define qué se entiende por “integración urbana”, por lo que no resulta claro qué tipo de acciones se podrán desarrollar en este marco (además de la expropiación). No prevé recursos para dichas acciones (obras, saneamiento, proyectos sociales, etc.).

Tampoco especifica qué pasaría con terrenos inundables, contaminados, no aptos, con condiciones de habitabilidad deficientes<sup>2</sup>.

#### ¿Por qué la ley es un instrumento incompleto?

Propone un único instrumento para la regularización dominial: la expropiación a través de un fondo fiduciario, y su traspaso al dominio del Estado Nacional. Para ello designa a la Agencia de Administración de Bienes del Estado(AABE) como organismo ejecutor. Ignora todos los otros instrumentos que en nuestro país se vienen aplicando, acordes a la realidad de cada lugar: prescripción veinteañal, prescripción administrativa, compra directa, etc.

De todos modos, es saludable la incorporación de la aclaración de que “En ningún caso, se obstaculizará cualquier proceso de expropiación o regularización dominial iniciado por los gobiernos nacional, provincial o municipal.” (Art. 3) (No figuraba en el proyecto original).

**No se menciona en el articulado cómo se ejecutará, una vez expropiados los terrenos, la transferencia de los mismos a los actuales habitantes.** No se proponen mecanismos, ni organismos responsables, ni tiempos para hacerlo. Esto distorsiona los objetivos de la ley mencionados en los fundamentos y es quizás la falencia más importante del proyecto.

Sí es saludable la introducción, tras el debate en comisiones, de la aclaración de que “La finalidad de las viviendas regularizadas será la de vivienda única, familiar y de ocupación permanente, contemplando el comercio familiar...” (Art. 7, inc.5).<sup>3</sup>

**2.El proyecto supone una importante centralización del dominio de las tierras de los barrios a regularizar (que pasarían al Estado Nacional) y, fundamentalmente, de las decisiones.**

<sup>2</sup>“Los chicos tienen plomo en sangre, pero por suerte nosotros ya tenemos papeles de la tierra”, decía una vecina en la segunda reunión del plenario de comisiones, el 23-05-18. Cabe preguntarse si éste es el modelo de “integración urbana” que se propone...

<sup>3</sup> La imposibilidad de transferir a personas jurídicas es una herramienta que permite proteger las intervenciones de las presiones del mercado inmobiliario y procesos especulativos.

A contramano de las tendencias globales, según las cuales los gobiernos locales tienen cada vez mayor peso en la posibilidad de resolución de las necesidades cotidianas de los pobladores, el proyecto concentra casi la totalidad de tareas y decisiones respecto a las expropiaciones en el gobierno nacional. Se establece a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (organismo que no tiene experiencia alguna en procesos de regularización dominial) como organismo ejecutor y que concentraría la titularidad de la tierra expropiada hasta que ésta se transfiera a sus habitantes. Este organismo nacional fija las prioridades, establece las tasaciones (a través del Tribunal de Tasaciones de la Nación), promueve las expropiaciones. (Ver cuadro anexo al final)

Se ignoran las competencias provinciales y municipales en materia de planificación urbana, así como las legislaciones locales específicas. Los organismos locales sólo intervienen para la implementación de proyectos de integración socio urbana, en acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Social de Nación.

El urbanista catalán Joan Subirats habla de los gobiernos locales como “gobiernos de la proximidad”, por tratarse de instancias más cercanas a las necesidades de la población, a la esfera de la vida cotidiana donde se juega la resolución de dichas necesidades. Son instancias de gobierno con las que la población puede interactuar de manera directa y, por lo tanto, dirigir allí sus demandas. Desde distintas posturas teóricas e ideológicas de la planificación urbana se reconoce el papel central de estas instancias para la inserción de los territorios en el contexto global, desde una mirada estratégica.

¿Cómo podrá planificar el crecimiento y desarrollo de su territorio un gobierno municipal –o incluso provincial- si pierde la capacidad de intervenir en la ciudad informal, de fijar prioridades de acción e inversión?

**3. La participación de los pobladores en las distintas (y complejas y numerosas) fases del proceso de regularización no está contemplada en el proyecto.**

Los pobladores son otro gran actor ausente. No se los menciona ni siquiera como destinatarios finales de las acciones, no está claro cómo, ni a través de qué instancias o mecanismos, accederán a la titularidad de la tierra.

Desde el Trabajo Social, insistimos en el involucramiento de la población en todas y cada una de las etapas de la regularización, de modo de asegurar una apropiación de los avances que consoliden el arraigo, el vínculo con el barrio que se pretende integrar a la realidad urbana.

Pero, ¿cómo podrán los pobladores comprometerse con el proceso de regularización cuando las acciones están tan fuertemente centralizadas? ¿Cómo podrán seguir la evolución de las tramitaciones las comunidades de localidades del interior del país cuando las mismas se realizan desde la Ciudad de Buenos Aires? ¿Cómo podrán ser partícipes del proceso cuando sus voces no son incorporadas?

Buenos Aires, junio 2018

**Anexo: Funciones previstas en proyecto de ley Régimen de Integración Socio Urbana y Regularización Dominial (Expediente 1919 – D – 2018)**

Funciones /tareas	Organismos nacionales				Organismos provinciales	Organismos municipales	Población	Art.
	Poder Ejecutivo Nacional	AABE	Tribunal de Tasación	Minist. Desarrollo Social				
Crear fondo fiduciario para ejercer titularidad de las tierras	X							14
Fijar reglamentación del fideicomiso	X							14
Individualizar los bienes a expropiar		X						3
Dictar las normas reglamentarias, complementarias y aclaratorias		X		X				5
Determinar plan de obras de infraestructura				X		X		6
Implementar proyectos de integración socio urbana				X	X	X		6
Realizar las tasaciones			X					7
Promover las expropiaciones		X						7
Promover el avenimiento con los titulares registrales		X						7
Iniciar la acción judicial de expropiación		X						7
Establecer marco regulatorio para la regularización dominial		X						7
Realizar relocalizaciones				X		X		8
Ejecutar obras (mano de obra)							X (25% mínimo)	12