

**REGULARIZACIÓN DOMINIAL
EN ARGENTINA**
ESTUDIO DE CASO: PROGRAMA
ARRAIGO

Florencia Abed Dickson

Trabajo final de la Maestría en Políticas Públicas.
Escuela de Gobierno.
Mayo de 2019.

Tutora: Prof. Cynthia Goytia (PhD)

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de la política de regularización dominial de las tierras fiscales nacionales en Argentina llevada a cabo en el marco del Programa Arraigo entre los años 1991 y 2015. A tales fines, se examinó el diseño e implementación de la intervención y se encontró que la dispersión normativa e institucional, los cambios jurisdiccionales y la inexistencia de mecanismos jurídicos apropiados de gestión urbana atentaron contra el cumplimiento de los objetivos propuestos. En este mismo sentido, se efectuó una evaluación cuantitativa y cualitativa que arrojó, entre otros, el siguiente resultado: de la totalidad de los asentamientos informales afectados al programa, se alcanzó algún grado de escrituración en menos de un tercio de los casos y el porcentaje de éxito es aún menor si se mide en términos de familias que efectivamente obtuvieron los títulos de propiedad de su vivienda. Se concluye también que aquellas transacciones donde intervinieron gobiernos subnacionales fueron mucho más efectivas, mientras que una mayor cantidad de requisitos e instancias administrativas, tiene un efecto negativo en las tareas de formalización.

Contenido

1. La informalidad urbana y los programas de regularización dominial.....	6
1. 1) Dos mercados, ¿una sola explicación?.....	6
1. 2) Respuestas gubernamentales a la informalidad.....	8
1. 3) Alcances y resultados.....	10
1. 4) Políticas de regularización dominial en Argentina.....	13
2. Programa Arraigo: diseño.....	14
2. 1) Fundamentos y marco normativo.....	14
2. 2) Cambios de jurisdicción, competencias y objetivos.....	17
3. Programa Arraigo: implementación.....	30
3. 1) Transferencia por macizo a las cooperativas o mutuales.....	32
3. 2) Transferencia por macizo a las provincias.....	34
3. 3) Transferencia por macizo a los municipios.....	36
3. 4) Transferencia por parcelas a sus ocupantes.....	37
4. Programa Arraigo: evaluación.....	41
4. 1) Metodología y muestra.....	41
4. 2) Dimensiones de análisis.....	44

4. 3) Resultados.....	46
4. 3. 1) Grado de cobertura de los barrios afectados al programa.....	46
4. 3. 2) Cantidad de barrios escriturados en función de la modalidad de transferencia.....	48
4. 3. 2. 1) Transferencia por macizo a una cooperativa.....	48
4. 3. 2. 2) Transferencia por macizo a una provincia.....	48
4. 3. 2. 3) Transferencia por macizo a un municipio.....	49
4. 3. 2. 4) Transferencia por parcela a los ocupantes.....	49
4. 3. 3) Tiempo promedio de tramitación según modalidad de transferencia....	52
4. 3. 4) Dimensiones de análisis en función del estado de escrituración.....	53
4. 3. 5) Distribución de los resultados en barrios intervenidos según provincia y región.....	55
5. Nuevo régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana.....	57
6. Reflexiones finales y recomendaciones de políticas públicas.....	66
7. Bibliografía consultada.....	69

El dictado de una ley¹ para la creación de un Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana instala una vez más en la agenda estatal argentina la problemática del acceso al suelo y la vivienda para los sectores de menores ingresos. Conforme surge del Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP)², a la actualidad alrededor de 4 millones de personas habitan en 4.416 villas y asentamientos a lo largo de todo territorio nacional sin título de propiedad ni acceso regular a los servicios básicos.

Sin embargo, el problema bajo análisis no es meramente local, sino que se encuentra ampliamente extendido en toda la región latinoamericana donde existe una población considerablemente concentrada en áreas urbanas. El acceso a la ciudad para los sectores de ingresos bajos e incluso medios devino, en las últimas décadas, en procesos de exclusión social y segregación espacial. Ello evidencia una precariedad jurídica y urbana que motivó distintas intervenciones de políticas públicas -en su mayoría de naturaleza remedial- que fueron mutando a lo largo del tiempo.

La regularización dominial como intervención para garantizar la seguridad en la tenencia del suelo de los sectores populares fue ampliamente debatida política y académicamente desde mediados del siglo XX. A lo largo de la historia, los países en vías de desarrollo han implementado distintas estrategias en relación con los asentamientos informales, alternando entre la represión, la erradicación, la tolerancia e instaurándose finalmente, con la primera reunión de Naciones Unidas-Hábitat en 1976, el criterio de radicación.

No obstante, a finales de la década del '80, las propuestas presentadas por el economista peruano Hernando de Soto provocaron un mayor impulso de las políticas de titulación por sobre otros

¹ Ley 27.453 de 2018 modificada por Ley 27.488.

² Creado por Decreto 358 de 2017.

tipos de intervenciones. Partiendo de la hipótesis de que la informalidad urbana impactaba también en la economía en general, de Soto sostenía que otorgar un título de propiedad a la vivienda informal iba a permitir ofrecerla como garantía o colateral para el acceso al crédito, apalancando así el “capital inmovilizado” que poseían las familias en los asentamientos. A partir de ello, dicho capital podría invertirse en otros emprendimientos en los mercados formales, utilizando su iniciativa empresarial, para lograr de este modo una prosperidad que permitiera superar la pobreza. Si bien, como se verá a continuación, un gran número de evaluaciones de impacto demuestran que esta premisa no se ha verificado en la práctica, las políticas de regularización dominial no dejaron de aplicarse masivamente y bajo distintas metodologías en países de Latinoamérica, el sudeste asiático y África.

Es importante señalar que la problemática objeto de la presente investigación nunca dejó de tener vigencia en la discusión académica y de políticas públicas tanto a nivel local como internacional. Más aun, los últimos hitos normativos en esta materia en nuestro país obligan a revisar la literatura y los mecanismos vigentes.

Argentina posee una trayectoria de intervención a través de diferentes iniciativas para atender la informalidad urbana de manera sostenida desde principios de la década del ‘90. En este sentido, la creación del Programa Arraigo se constituyó como la política más relevante en materia de regularización dominial, no solo por el alcance de sus objetivos sino por ser la primera medida instaurada desde el Poder Ejecutivo Nacional. Su objetivo original consistía en avanzar con los procesos de transferencia y escrituración de aquellos asentamientos ubicados sobre tierras del dominio privado del Estado Nacional. Hoy, luego de numerosos cambios normativos y jurisdiccionales, la intervención sigue vigente, pero evidencia un mínimo nivel de éxito en relación con los recursos empleados y la magnitud del problema. Los resultados son aún menos

significativos cuando se considera que en las casi tres décadas de implementación del programa, la informalidad urbana creció exponencialmente en todo el territorio nacional.

La creación del ReNaBaP, en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional y con imprescindible participación de las organizaciones sociales, permitió tener un diagnóstico certero y actualizado de la situación de ocupación del territorio y la construcción del espacio urbano por y para los sectores populares. A partir de dicha intervención, se procedió luego a la creación de un nuevo régimen que contempla no solo la regularización dominial sino la integración social y urbana de la población viviendo en la informalidad.

En este escenario, ante las nuevas perspectivas de políticas públicas urbanas, y estando pendiente aún la reglamentación de la citada ley, se considera relevante aportar conocimiento sobre las soluciones previamente exploradas y sus resultados.

El objetivo del presente trabajo es analizar y medir la política de regularización dominial de las tierras fiscales llevada a cabo en el marco del Programa Arraigo a nivel nacional entre los años 1991 y 2015. A tales fines, es pertinente efectuar las siguientes preguntas: en primer lugar, ¿Cuál fue la lógica detrás de los instrumentos jurídicos empleados?; en segundo lugar, ¿Cómo fueron implementados y cuál fue su alcance? y finalmente, ¿Cuál fue el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos?

Para buscar respuestas a dichos interrogantes, se analizó la política pública en tres de sus fases principales: definición del problema, diseño e implementación. Luego se procedió a evaluar sus resultados.

El abordaje metodológico consistió en una evaluación cualitativa y cuantitativa del programa usando como fuente principal de información los expedientes administrativos por los cuales se

tramitó la regularización de cada uno de los asentamientos intervenidos. Ante la inexistencia de una fuente de datos unificada, se procedió a la lectura y sistematización de cada una de las operatorias en función de una serie de dimensiones de análisis consideradas relevantes en los procesos de titulación. Adicionalmente, como fuente secundaria de información, se examinó el plexo normativo que dio origen a la política de titulación, con especial énfasis en sus fundamentos, el rol del Estado y las modificaciones en su implementación. Finalmente, se consultó con escribanías de gobierno, catastros y registros de la propiedad provinciales para poder echar luz sobre los inmuebles cuya transferencia fue efectivamente perfeccionada.

En consecuencia, la presente investigación se estructura en seis partes, a saber: en el primer capítulo se efectúa una breve revisión bibliográfica que contribuya a la definición del problema de la informalidad urbana, sus causas, su irrupción en la agenda política latinoamericana, las soluciones propuestas y sus resultados. En el segundo capítulo, se analiza y describe en detalle todo el ciclo de vida del Programa Arraigo, sus competencias, su evolución y su derrotero por distintos organismos públicos, presentando los fundamentos y la lógica que justificaron cada medida en el período estudiado. La implementación de la política de regularización dominial con sus distintas modalidades es estudiada en el tercer capítulo donde se trazan los lineamientos para un análisis comparativo de las operatorias y sus áreas de incumbencia. En el capítulo cuarto se presentan los resultados de la investigación, mostrando los niveles de escrituración en función de la modalidad empleada y su distribución geográfica. A continuación, se presenta brevemente el nuevo régimen de regularización dominial e integración social y urbana desde su análisis normativo y los lineamientos propuestos en la materia a nivel internacional. Finalmente, en el último capítulo se retomarán las preguntas iniciales en función de los resultados obtenidos en la investigación y a la luz de las consideraciones expuestas en la literatura estudiada. El interés de analizar el mayor programa de regularización dominial implementado a nivel nacional en

Argentina radica en aportar conocimientos a los fines de un mejor diseño y aplicación de las políticas públicas en el nuevo régimen.

1. La informalidad urbana y los programas de regularización dominial

1. 1) Dos mercados, ¿una sola explicación?

Actualmente se estima que la población urbana argentina asciende a un 92,4%³, siendo uno de los países más urbanizados del mundo. Este fenómeno se encuentra en expansión hace un siglo y se enmarca en la lógica de la región donde la urbanización ha ido aumentando sostenidamente encontrando hoy al 80%⁴ de la población latinoamericana concentrada en el territorio metropolitano. Sin embargo, no todos los individuos habitan la ciudad por igual.

Las diferencias de oportunidades en el acceso regular al suelo, equipamientos e infraestructura, servicios básicos y transporte que sufren las familias de menores ingresos evidencian la existencia de una ciudad formal y otra al margen de la ley, las reglas de los mercados y las garantías estatales.

Aunque generalmente se asocie la informalidad⁵ urbana a la pobreza, la experiencia latinoamericana demuestra que el crecimiento de los asentamientos irregulares no se puede explicar observando exclusivamente los cambios demográficos, las variaciones en los niveles de ingreso o el mercado de trabajo. Tal es así que el crecimiento ilegal de la ciudad supera en muchas ocasiones el crecimiento de la población urbana en general, lo que evidencia ciertas limitaciones institucionales, legales, financieras y de otros tipos sobre el mercado urbano (Clichevsky 2003, Fernandes 2008, Smolka 2003, Duhau 2002).

³ CEPAL. Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Estimación de población urbana en Argentina al 2019. <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>

⁴ Naciones Unidas, Perspectivas de la urbanización mundial. Población urbana. https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?year_high_desc=true

⁵ A los fines del presente trabajo los términos informalidad e irregularidad se emplearán como sinónimos, sin embargo, existe literatura específica en la materia que se ocupa de rastrear los orígenes de los términos, sus implicancias y el alcance de sus definiciones y su vinculación con el orden establecido (Azuela 1993, Canestraro 2013, entre otros).

Pese a que la problemática es multidimensional con innumerables alcances, la informalidad urbana puede centrarse en dos aspectos principales: las condiciones urbanoambientales -donde el incumplimiento se da respecto de las normas urbanísticas que fijan estándares mínimos de habitabilidad y la falta de acceso regular a los servicios básicos e infraestructura-, y las condiciones de tenencia del suelo.

Al respecto, Duhau (2002) distingue dos formas principales de acceso al suelo que dan origen a la ilegalidad urbana: en primer lugar, la ocupación de hecho, pudiendo ser esta súbita por una población organizada o paulatina por individuos de forma aislada; y, en segundo lugar, el mercado irregular del suelo por el cual se fraccionan e incorporan a usos urbanos suelos no autorizados para esos fines que luego se venden informalmente.

Más allá de la estrategia de ocupación, el dominio de la tierra que se ocupa (público o privado) o la forma de organización, el acceso irregular al suelo es la única forma en la que un amplio sector de la sociedad marginado del mercado logra satisfacer su necesidad habitacional. La informalidad en la tenencia es el resultado de mecanismos de exclusión tanto legales como políticos y económicos, mientras que los asentamientos crecen gracias a la brecha existente entre la demanda de suelo y la oferta tanto del sector público como del sector privado formal, incapaz o reacio a proveer vivienda para los más pobres (Durand-Lasserve y Selod, 2009).

En este sentido, muchas veces se asocian las restricciones propias del mercado formal con el desarrollo del sector de vivienda y suelo informal, que no puede cumplir con regulaciones sumamente estrictas y excluyentes, por ejemplo, en cuanto a la cantidad de viviendas a construir; la fijación de niveles mínimos de consumo y procedimientos costosos de otorgamiento de permisos. (Goytia, Mendoza y Pasquini, 2010). Es así que, en muchos casos, el problema no es

solo el precio del suelo y la infraestructura en función de los bajos ingresos de la población sino también los altos costos transaccionales y las exigencias normativas.

Clichevsky (2003, 2009), por otro lado, también atribuye la existencia de la informalidad a las propias reglas del mercado formal, tanto en términos de producción de suelo como de comercialización. Interpreta las políticas estatales urbanas como instrumentos que restringen el acceso a la tierra por parte de los sectores de menores ingresos mientras que favorecen a los sectores concentrados de capital inmobiliario y financiero. De igual forma, Fernandes (2007) cataloga la informalidad urbana en América Latina como un resultado propio del modelo de desarrollo económico y crecimiento urbano donde la ciudad crece independientemente y en violación a la normativa vigente, tanto civil como urbana. Y una vez que la irregularidad pasa a consolidarse como un segundo mercado inmobiliario, se establece un círculo vicioso que colabora con el crecimiento incesante de los asentamientos. Se consolidan redes de trabajo y contención social, se adquiere flexibilidad para construir paulatinamente a menor costo sin tener que gestionar permisos ni adaptarse a los requisitos exigidos por la regulación y aparecen alternativas de financiamiento informal (Brassiolo y Fajardo, 2017).

1. 2) Respuestas gubernamentales a la informalidad

La respuesta estatal a la informalidad urbana fue variando notoriamente con el correr del tiempo, mutando de la erradicación a la permisividad y complicidad hasta finalmente instalarse como un tema central en la agenda de políticas públicas de la región. A medida que los asentamientos informales crecían impulsados por procesos migratorios, de industrialización y la suba en los niveles de pobreza, comenzaron a promoverse programas de regularización que encontraban todo tipo de fundamentos. Algunos gobiernos pregonaban que en la seguridad la tenencia y el mejoramiento urbano se encontraba una solución a la pobreza mientras que otros prometían un

aumento en la recaudación de impuestos y mejoras en el mercado inmobiliario formal. La lógica detrás de la regularización, sin embargo, es una sola: someter las situaciones de irregularidad al marco convencionalmente establecido, sea corrigiendo los hechos existentes o buscando excepciones a las normas que rigen la ciudad formal (Clichevsky, 2003).

La implementación masiva y extendida mundialmente de los programas de titulación tuvo como disparador las ampliamente difundidas ideas del economista peruano Hernando De Soto (1989, 2000). Dicho autor sostenía que en la ilegalidad de la tenencia del suelo residía un capital muerto que debía movilizarse de forma tal de integrarse a la economía formal. Encontraba en las tareas de regularización no solo una forma de resolver la informalidad urbana sino también una manera de lograr el desarrollo y la prosperidad económica e incluso una solución a la pobreza. Sostenía que, con la entrega de la propiedad plena de sus viviendas, los sectores más pobres de la población podrían acceder al crédito formal, invertir en sus viviendas, en sus negocios y mejorar sus ingresos. Dicha propuesta tuvo amplia recepción en los organismos internacionales de crédito y los gobiernos de países en vías de desarrollo que invirtieron muchos de sus recursos en políticas de titulación a gran escala como una respuesta a la pobreza urbana.

No obstante, la evidencia empírica que emerge de las experiencias acumuladas en toda Latinoamérica refuta la hipótesis planteada por De Soto. (Payne, Durand-Lasserve y Rakodi 2009; Durand-Lasserve y Payne 2007; Fernandes 2002; Calderon Cockburn 2011; Duhau 2002; Galiani y Shargrodsky 2005, 2010, entre muchos otros). Si bien hay un consenso generalizado de que los títulos incrementan el valor de la propiedad, la legalización no se vio reflejada en un aumento de acceso al crédito formal para los sectores de menores ingresos. Los mayores cuestionamientos al economista radican en la metodología de cálculo empleada, la simplificación del análisis y las soluciones propuestas ignorando las causas generadoras de informalidad. Los

programas de titulación, pese a haber sido promovidos e implementados ampliamente, no lograron alcanzar el objetivo de desarrollo económico prometido ni probaron ser la manera más eficiente de combatir la ilegalidad en la tenencia. No obstante lo expuesto, la entrega de títulos individuales de propiedad demostró en la práctica resultados favorables en otros indicadores que vale la pena destacar. Field (2007) observa que el programa de titulación en Perú redujo las tasas de trabajo infantil y de fertilidad con el consiguiente impacto en el tamaño del hogar. Galiani et al (2010), por otro lado, sostuvo conclusiones similares en un estudio llevado a cabo en la provincia de Buenos Aires, evidenciando también que la propiedad plena resulta en un mayor nivel de inversión en las viviendas, reduce el tamaño de los hogares y mejora el nivel educativo y la salud de los menores.

1. 3) Alcances y resultados

Más allá de definir la informalidad urbana, buscar sus causas y entender los fundamentos de los programas de regularización, es imprescindible entender cuál fue el verdadero resultado de estas políticas en dos de sus dimensiones: su alcance y sus efectos en el mercado inmobiliario en general.

La mayor parte de la evidencia en la materia parece indicar que los programas masivos de titulación no tuvieron el éxito esperado en ninguno de los dos aspectos señalados. En primer lugar, desde un punto de vista cuantitativo, lograron atender a un porcentaje muy pequeño de la población de los asentamientos informales que siguieron creciendo exponencialmente. En segundo lugar, la crítica más recurrente a las intervenciones de regularización, es su disociación de la política urbana en sí misma. Se crea un doble conjunto de reglas de juego, por un lado, un programa habitacional dirigido específicamente para los sectores pobres, y por otro, de manera totalmente desarticulada, se mantienen y profundizan regulaciones e instrumentos que provocan

segregación y exclusión del mercado inmobiliario formal. El bajo impacto no puede atribuirse entonces solo a las variables macroeconómicas sino también al diseño e implementación de las propias políticas públicas. Sin instrumentos regulatorios, fiscales y financieros que atiendan las causas de la informalidad, cualquier programa de titulación e incluso de urbanización resulta insuficiente (Clichevsky 2009, Smolka y Larangeira 2007).

Fernandes (2007) advierte que los programas de regularización en América Latina han fracasado y resume la evidencia en dos grandes lecciones a ser aprendidas: en primer lugar, que las finalidades de las intervenciones deben ser plasmadas debidamente en “instrumentos técnicos, jurídicos, financieros y urbanísticos adecuados”; en segundo lugar, que el objetivo final debe ser la integración socioespacial, siendo insuficiente la regularización pensada como respuesta de seguridad individual a cada habitante informal.

Payne et al (2009), por otro lado, atribuye los bajos resultados alcanzados por los programas de titulación a la falta de recursos financieros; a la inexistencia o debilidad de las instituciones de resolución de conflictos en materia de suelo urbano y a la complejidad y lentitud de los procesos de registración de los títulos.

Algunos autores van aún más allá y destacan no solo el bajo nivel de alcance sino los efectos negativos de los programas de titulación en el mercado formal de suelo. Durand y Payne (2007) cuestiona si el título duro de propiedad plena es la única forma, o la más eficiente, de garantizar la seguridad en la tenencia. Sugiere que podría haber otros instrumentos, más fáciles de administrar y aún más efectivos que deberían considerarse, tales como la provisión de servicios básicos e infraestructura comunitaria. Otro punto importante es cuánta de la población objetivo de estas políticas públicas puede cumplimentar los requisitos impuestos. La informalidad de los sectores de menores ingresos se extiende mucho más allá de la condición en la tenencia del suelo

por lo que las exigencias administrativas para obtener el título de propiedad podrían muchas veces estar fuera de su alcance. En ese sentido, Payne et al (2009) sostiene que no solo la titulación no es la única vía, sino que podría incluso reducir la seguridad por provocar subas en el valor del suelo y atraer nuevos grupos de mayores ingresos que desplacen a la población objetivo del programa. Gilbert (2003) destaca que la situación se torna aún más peligrosa para los inquilinos informales, que ante casos de regularización se ven más expuestos a la posibilidad de desalojos o la obligación de mudarse por ya no poder costear el incremento en los precios de alquiler.

En coincidencia se pronuncia Smolka et al (2011) al encontrar que las intervenciones de este tipo envían señales equivocadas al mercado, generando un incentivo a la informalidad. Calderón Cockburn (2011) profundiza esta noción y sostiene que la regularización recrea los mercados informales dado que por un lado eleva el precio de los inmuebles, pero por otro, no tiene impacto alguno en el número de las transacciones formales. Es decir, no se desarrollan los mecanismos adecuados para sostener la formalidad impuesta por la política de titulación. Se detecta una “incapacidad de reaccionar frente a la informalización de lo formalmente producido” (Smolka et al, 2011 p. 32). Galiani y Shargrodsky (2011) comprueba empíricamente este supuesto al demostrar que, transcurridos sólo algunos años desde la entrega de los títulos de propiedad, casi un tercio de los hogares habían sufrido cambios de titularidad tanto intra como interfamiliares y se encontraban desregularizados. Se atribuyen estos resultados a los altos costos transaccionales que conllevan las compraventas, los procesos sucesorios, los divorcios etc. en comparación no sólo con los ingresos familiares sino también con los beneficios de mantenerse en la formalidad.

1. 4) Políticas de regularización dominial en Argentina

Argentina no fue ajena al fenómeno a nivel regional y también hizo su intento de implementar un programa masivo de titulación. Cravino, Fernández y Varela (2002) atribuye la adopción de políticas de regularización dominial en el país en los '90 a cuatro razones principales: 1) La aparición de nuevas reivindicaciones o demandas sociales; 2) El fracaso de las políticas “llave en mano”; 3) La reforma del Estado bajo la lógica de las privatizaciones y el ajuste fiscal; 4) Los lineamientos fijados por los organismos internacionales de crédito. En consonancia con la agenda internacional, el Estado Nacional comenzó a implementar distintos instrumentos en materia de seguridad en la tenencia del suelo y mejoramiento de los asentamientos informales. Pueden destacarse en esta década dos intervenciones principales: la creación del Programa Arraigo para la regularización dominial de asentamientos en tierras fiscales nacionales y el dictado de la llamada Ley Pierrí⁶ para la regularización de inmuebles edificados urbanos que tuvieran como destino principal el de casa habitación única y permanente. La presente investigación se centrará únicamente en la primera de políticas enunciadas por considerar que se trata del programa de titulación de inmuebles de mayor envergadura en el país y el único implementado directamente desde el Poder Ejecutivo Nacional.

⁶ Ley 24.374 de 1994.

2. Programa Arraigo: Diseño

2. 1) Fundamentos y marco normativo

La Comisión de Tierras Fiscales Nacionales – Programa Arraigo (en adelante, CTFN) fue creada en 1991⁷, en el ámbito de la Presidencia de la Nación, para realizar el censo nacional de las tierras fiscales ocupadas por asentamientos irregulares e impulsar todas aquellas acciones tendientes a lograr su regularización dominial mediante su transferencia a favor de sus ocupantes.

Sin embargo, el origen de la política debe rastrearse a dos hitos normativos previos. Si bien la propia Constitución Nacional establece⁸ que es una atribución del Congreso Nacional disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional, desde el dictado del Decreto-Ley 22.423 de 1981, el Poder Ejecutivo Nacional comienza a arrogarse dichas facultades:

Art. 1.- Facúltase al PODER EJECUTIVO para vender los inmuebles del dominio privado del ESTADO NACIONAL que no sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, por intermedio de la SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA -organismo centralizador de la gestión del patrimonio inmobiliario estatal-, la que tendrá facultades para disponer, tramitar, aprobar y perfeccionar las enajenaciones respectivas.

Posteriormente, en el marco de la reforma del Estado iniciada durante el primer gobierno de Carlos Menem, dichas competencias se profundizan con la sanción de la Ley de Emergencia Económica⁹ de 1989, que prevé:

Art. 60.- El Poder Ejecutivo Nacional centralizará, coordinará e impulsará las acciones tendientes a agilizar las ventas de los inmuebles del dominio privado del Estado, de sus entes descentralizados o de otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados, tengan participación total o mayoritaria de capital o de la formación de las decisiones societarias, que no sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión.

⁷ Decreto N° 846 del 2 de mayo de 1991.

⁸ Artículo 75, inciso 5) de la Constitución Nacional.

⁹ Ley 23.697 de 1989.

Es en dicho marco normativo y bajo una agenda internacional con especial énfasis en la seguridad en la tenencia del suelo, que comenzaron a dictarse distintos decretos¹⁰ autorizando la venta de aquellas tierras propiedad del Estado Nacional, ocupadas y necesarias para la implementación de programas de regularización dominial, en favor de sus ocupantes o las entidades asociativas legalmente constituidas que los representaren en su totalidad.

De los propios considerandos de las normas precitadas surgen los fundamentos que justificaban la medida haciendo hincapié en la situación de precariedad, hacinamiento e insalubridad en la que vivían las familias de escasos recursos. Se plantea la adquisición de los terrenos por parte de sus ocupantes como una medida destinada a paliar dicho déficit, destacando la falta de explotación o incluso de acciones reivindicatorias por parte del Estado para la recuperación de sus inmuebles.

La consolidación final del programa tiene lugar con la sanción de la Ley de Tierras Fiscales Nacionales¹¹ como un primer intento de reconocer oficialmente la existencia de las villas y asentamientos en todo el territorio nacional y comenzar a pensar en la disposición de inmuebles públicos con una finalidad social destinada al mejoramiento del hábitat popular.

La CTFN fue nombrada organismo ejecutor de citada ley, la que en su artículo 1º dispone:

Art. 1º – Las tierras propiedad del Estado Nacional, sus empresas y entes descentralizados o de otro ente donde el Estado nacional tenga participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias, ocupadas por viviendas permanentes o vacantes aptas para el desarrollo de planes sociales de tierra y de vivienda que no sean necesarias, para el cumplimiento de su función o gestión¹², serán transferidas a los Estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, para su posterior venta a los actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social, para familias de recursos insuficientes.

La particularidad de la norma radica en dos puntos principales: 1) la creación de un régimen unificado de transferencia de los inmuebles; 2) la incorporación de los estados provinciales y la

¹⁰ Decretos Nros. 1001/90 (CABA), 156/92 rectificado por 1033/95 (Buenos Aires), 157/92 (Santa Fe), 1293/91 y 2015/93 (Tucumán), 850/91 (Chaco), 1578/91 (Entre Ríos) y 396/92 (San Juan), entre otros.

¹¹ Ley 23.967 de 1991.

¹² La ley fue promulgada por el Decreto 1717/91 que en su artículo primero observa la parte del artículo 1 que establecía: "o vacantes aptas para el desarrollo de planes sociales de tierra y de vivienda que no sean necesarias, para el cumplimiento de su función o gestión".

hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires como parte fundamental del proceso. Se impone que cada uno de los gobiernos locales designen en su jurisdicción un organismo ejecutor de la ley, que junto con los municipios, tendrían a su cargo, entre otras cuestiones,¹³:

- Preparar los listados de adquirentes de acuerdo al relevamiento efectuado, debiendo los mismos, cumplir las reglamentaciones que el FONAVI fija para acceder a una vivienda financiada por ese fondo;
- Realizar los planos de mensura y subdivisión, y las escrituras correspondientes, sin cargo para el Estado nacional;
- Realizar el estudio de aptitud técnica que permita las condiciones de habitabilidad necesarias para sus ocupantes;
- Garantizar ante el Estado nacional el eficaz cobro de las sumas fijadas para la venta, de acuerdo a las condiciones que se pactaren entre la provincia o la Ciudad de Buenos Aires y el Estado nacional.

Finalmente, se propone un objetivo ulterior aún más ambicioso que la mera titulación de las tierras en favor de sus ocupantes y se establece una serie de condiciones a contemplar en los convenios de transferencia¹⁴ a suscribir con las provincias o la hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires que debían necesariamente incluir:

- a) Programa social de tierra y vivienda de cada provincia y de la Ciudad de Buenos Aires a desarrollarse en un plazo de cinco años;
- b) Compromiso de provisión de equipamiento comunitario e infraestructura de servicios desde las provincias;
- c) Programa de regularización dominial para asentamientos de tierras fiscales urbanas y rurales;
- d) Programa provincial de fortalecimiento de equipos técnicos locales para tierra y vivienda con destino social;

¹³ Art. 3 de la Ley 23.967.

¹⁴ Art. 5 de la Ley 23.967.

- e) Programa de erradicaciones voluntarias;
- f) Programa de permuta de tierras particulares ocupadas por asentamientos por tierras fiscales vacantes de equivalente valor;
- g) Programa de reinversión de los fondos provenientes del recupero de las cuotas de los adjudicatarios.

Lo hasta aquí expuesto tiene como propósito no solo demostrar la complejidad y la dispersión normativa que dio origen a la intervención sino también entender la lógica detrás de su diseño y su implementación. A tales fines, debe analizarse el desempeño del Programa Arraigo desde dos órbitas: en primer lugar, es necesario examinar los reiterados cambios de jurisdicción, la evolución de sus competencias, la ampliación o modificación de sus objetivos y sus reformas estructurales; en segundo lugar, deben evaluarse pormenorizadamente las distintas modalidades con las que se implementaba el programa: mientras que la CTFN tenía como objetivo la regularización al ocupante y las entidades asociativas, la Ley de Tierras Fiscales Nacionales dispone la transferencia a favor de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Entender las ventajas y desventajas de cada tipo de transferencia, su forma de implementación y tiempos de gestión permitirán una acabada comprensión de los resultados de la evaluación de impacto del programa.

2. 2) Cambios de jurisdicción, competencias y objetivos

De la breve reseña normativa efectuada se evidencia una fragmentación de facultades entre la CTFN y el por entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. La Comisión ejecutora del Programa Arraigo fue diseñada específicamente para intervenir en proyectos de regularización dominial, sin embargo, carecía de todo tipo de autonomía a la hora de proceder a la transferencia de los inmuebles. Si bien en 1991 se crea una Comisión de trabajo conjunta entre ambos organismos¹⁵, sus funciones se encontraban notoriamente disociadas.

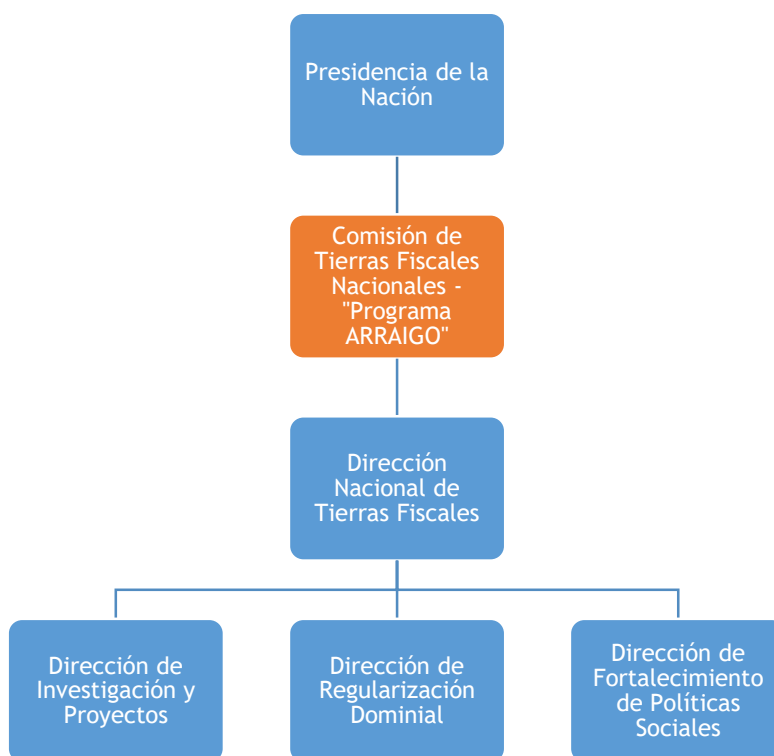
Por un lado el ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Ministerios T.O. 1992 y a través de sus organismos específicos, efectuaba

¹⁵ Por el Art. 4 del Decreto N° 1293/91 se crea una Comisión de Trabajo “ad honorem” integrada por dos representantes de la CTFN y dos representantes del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos destinada a disponer la venta directa de los inmuebles comprendidos en el Art. 60 de la Ley 23.697 a sus actuales ocupantes o entidades que los representaren.

los estudios dominiales y catastrales de los inmuebles; la solicitud de la tasación ante el Banco Hipotecario Nacional o el Tribunal de Tasaciones de la Nación; la suscripción de los boletos de compraventa o convenios de transferencia; la aprobación de las operaciones a través del impulso de decretos específicos; el otorgamiento de las escrituras traslativas de dominio y la gestión de las cobranzas.

La CTFN, por otro lado, se encargaba de tramitar ante las jurisdicciones a las que estaban afectadas los inmuebles ocupados, las declaraciones de innecariedad o desafectaciones; efectuaba el relevamiento de las tierras y sus ocupantes y promovía y asesoraba a los vecinos de los barrios para que se agruparan en entidades legalmente constituidas (cooperativas y mutuales), para poder comprar en conjunto la tierra que ocupaban.

Esquema 1: Organigrama CTFN (1991)



Fuente: elaboración propia con base en Dec. Nros. 846/91 y 1251/92.

Las primeras operatorias de compraventa efectuadas por la CTFN entre 1991 y 1993 tuvieron como destinatarias a las cooperativas de vivienda y mutuales conformadas por los propios ocupantes de los barrios. Dichas transacciones requerían de la intervención de las dos carteras

de Estado mencionadas y, adicionalmente, del dictado de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional que aprobara la venta o autorizara la suscripción de los boletos de compraventa. Tal como se verá en detalle en la próxima sección, dicha modalidad fue extremadamente compleja, costosa y con bajo nivel de éxito por lo que no volvió a emplearse después de 1995.

A partir de la concreción de las primeras operatorias de regularización, se hizo evidente la necesidad de comenzar a dotar a la CTFN de mayores facultades para su labor específica que agilizaran la tramitación y simplificaran el proceso. Desde 1994 en adelante comienza a limitarse el rol del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos a la mera aprobación de las transacciones, permitiendo a la CTFN efectuar todos los tramites preparatorios e incluso suscribir los instrumentos de venta.

Tal como surge de los fundamentos de las normas que amplían las facultades de la CTFN, el diseño de la política de regularización fue mutando bajo el entendimiento de que, al ser un organismo con especificidad en la materia, la intermediación con la problemática del hábitat informal aseguraba un mejor resultado en la gestión.

En este mismo sentido, se resolvió que resultaba conveniente que la CTFN tuviera intervención y participación en la tramitación de las solicitudes de inmuebles propiedad del Estado Nacional que formularan las provincias, municipios y comunas para destinarlos a la construcción de viviendas.

Dichas transformaciones tanto normativas como procedimentales fueron dando un giro al foco del programa que empezó desde 1994/95 en adelante, a centralizarse mayormente en las transferencias de los inmuebles por macizo en favor de las provincias o individualmente en favor de cada una de las familias ocupantes.

Paulatinamente la CTFN fue aumentando sus competencias y funciones hasta que en 1997 dejó de requerirse la aprobación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la Dirección Nacional de Bienes del Estado y sus sucesoras. Esto significaba que, una vez autorizada la venta del inmueble por el Poder Ejecutivo, la totalidad de la tramitación de la operatoria de compraventa, desde el primer relevamiento social del barrio hasta la entrega de las escrituras, se encontraba en cabeza de la Comisión.

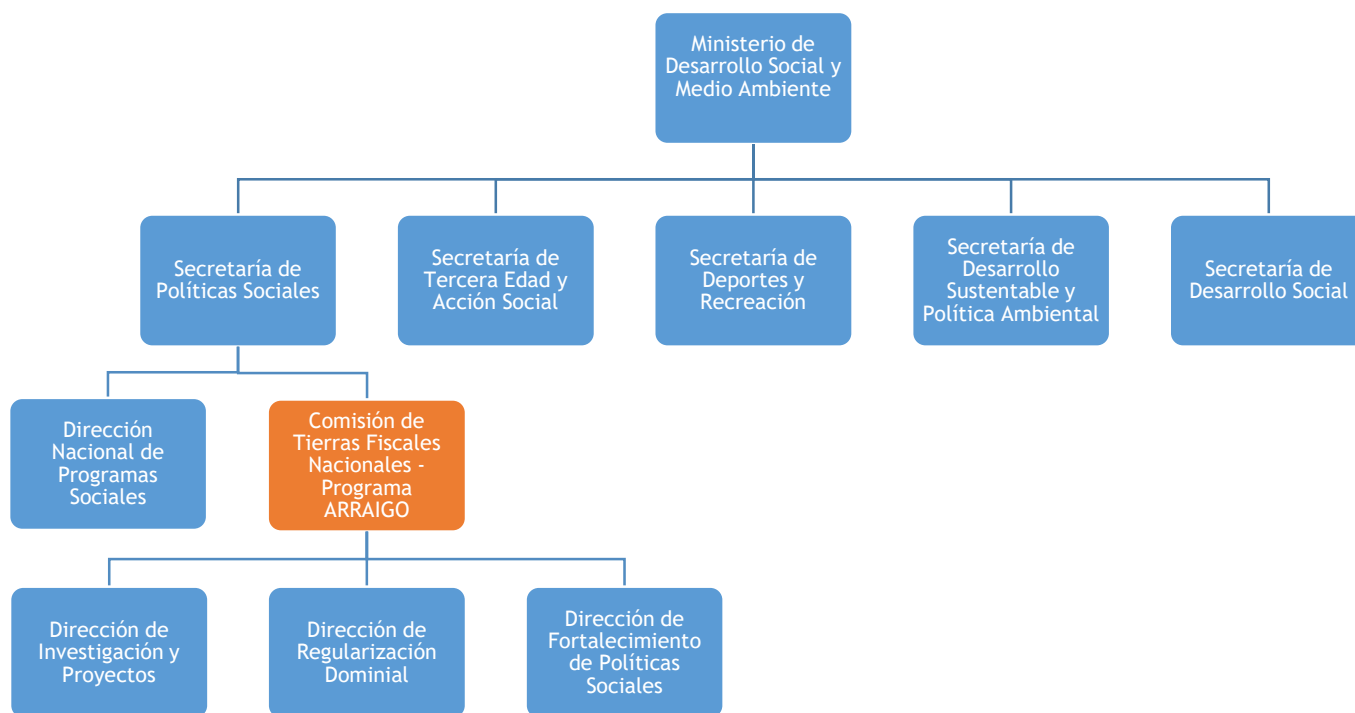
Cuadro 1: Evolución de las competencias de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales – Programa Arraigo.

Decreto N°846/1991	<ul style="list-style-type: none"> •Crea la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales - Programa Arraigo (CTFN) •Objetivo principal: Impulsar todas aquellas acciones tendientes a lograr la regularización dominial de las tierras fiscales nacionales mediante su transferencia a favor de los actuales ocupantes.
Decreto N°591/1992	<ul style="list-style-type: none"> •Nombra a la CTFN organismo executor de la Ley 23.967 • Asigna la función de realizar los convenios particulares con cada uno de los estados provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, para fijar las condiciones de las transferencias de tierras y su posterior regularización.
Decreto N°1085/1994	<ul style="list-style-type: none"> •Faculta a la CTFN a suscribir en representación del Estado Nacional los boletos de compraventa de inmuebles destinados a regularización dominial en favor de sus ocupantes o las entidades asociativas legalmente constituídas que los representen su totalidad. •Prevé que la CTFN intervenga en la tramitación de solicitudes de inmuebles efectuadas por las provincias, municipios o comunas, para la construcción de viviendas.
Decreto N°2010/1994	<ul style="list-style-type: none"> •Faculta al Presidente de la CTFN, a suscribir en representación del Estado Nacional, las escrituras públicas traslativas de dominio y de constitución y levantamiento de garantías hipotecarias, por las cuales se formalicen operaciones de enajenación de inmuebles en el marco de la Ley N.23.967
Decreto N°307/1995	<ul style="list-style-type: none"> •Faculta a la CTFN a suscribir en representación del Estado Nacional modificaciones a los boletos de compraventa suscriptos en el ámbito de su competencia; a intimar al cumplimiento de las obligaciones contraídas a la parte compradora y a considerar resultas las ventas, todo ello ad referendum del Poder Ejecutivo Nacional.
Decreto N° 773/1996	<ul style="list-style-type: none"> •Dispone la intervención de la CNTFN para aquellas transferencias contempladas en el artículo 11 de la Ley 24.146 y para el caso de tierras ocupadas por familias de escasos recursos.
Decreto N°597/1997	<ul style="list-style-type: none"> •Armoniza la legislación vigente en materia de regularización dominial y unifica las competencias de la CTFN otorgada por los decretos precitados. •Faculta a la CTFN a suscribir y a aprobar en representación del Estado Nacional los boletos de compraventa en favor de los ocupantes o las entidades asociativas. •Faculta a la CNTF a suscribir y aprobar las modificaciones necesarias en toda instrumentación de compraventa en el marco de operatorias de regularización dominial.

Desde su creación hasta 1999, la CTFN mantuvo su rango de Secretaría de Estado y amplió sus competencias, siempre dentro objetivo específico de la regularización dominial, pero con un bajo nivel de cumplimiento de los objetivos planteados.

Luego del cambio de gestión presidencial, en el año 2000 se dispuso transferir¹⁶ al entonces Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, el personal, el presupuesto, el patrimonio, y competencias asignadas anteriormente a la CTFN.

Esquema 2: Organigrama CTFN (2000)



Fuente: elaboración propia con base en Dec. N°677/00.

Si bien la responsabilidad primaria de la Comisión se mantuvo bajo la nueva jurisdicción, las intervenciones se centraron mayormente en operatorias de compraventa por macizo en favor de los gobiernos provinciales tal como preveía la Ley 23.967. Bajo esta órbita también se efectivizó por primera vez desde la creación de la CTFN la modalidad de venta directa a los gobiernos municipales. Si bien las tramitaciones se habían iniciado con anterioridad al traspaso, los primeros instrumentos de transferencia fueron suscriptos del 2002 en adelante.

¹⁶ Art. 4 del Decreto N°677 del 09 de agosto del 2000.

Más allá de haber ejecutado una nueva modalidad de transferencia, no pueden destacarse grandes avances en este período de gestión. Los resultados continuaron siendo magros y con bajos niveles de éxito.

La única innovación normativa considerable en esta etapa se trata de la creación de un registro denominado Banco Social de Tierras¹⁷, a conformarse con la información sobre inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que pudieran ser afectados a fines sociales.

El mismo fue creado dentro de la órbita de la CTFN y tenía como finalidad principal proveer información actualizada sobre aquellos inmuebles de propiedad estatal que se encontraran disponibles para su incorporación a planes de vivienda social para familias de recursos insuficientes. A diferencia de los relevamientos y las afectaciones previas de la CTFN, donde se identificaban inmuebles ocupados, el nuevo registro busca identificar tierra vacante apta para dar solución al déficit habitacional.

No obstante, la verdadera transformación de la Comisión, tanto desde su alcance como desde sus objetivos y competencias, comienza en el año 2006 con la creación de la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social¹⁸ en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas del por entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

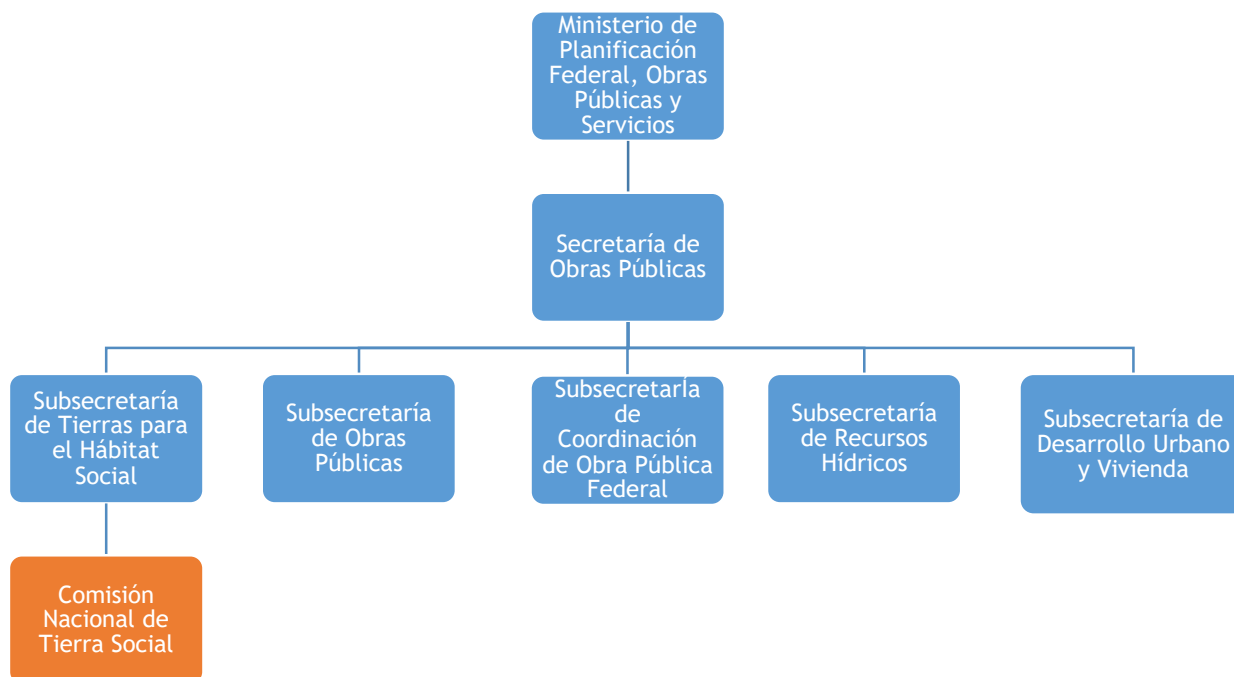
La meta del nuevo organismo sería mucho más ambiciosa y se centraría en: contribuir al financiamiento de operatorias para el desarrollo de infraestructura, procesos de acceso a la propiedad de la tierra y el desarrollo de programas de regularización dominial. Aún más innovadora fue la nueva facultad de proponer la adquisición de tierras libres para la localización de proyectos habitacionales y de equipamiento social.

En este marco, la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales – Programa Arraigo pasó a denominarse Comisión Nacional de Tierra Social (CNTS) y fue transferida a la órbita de la Subsecretaría con todas sus competencias.

¹⁷ Decreto N° 835 del 6 de julio de 2004.

¹⁸ Decreto N° 158 del 13 de febrero de 2006.

Esquema 3: Organigrama CNTS (2006)



Fuente: elaboración propia con base en Dec. N°158/06.

La nueva función principal de la ahora CNTS sería implementar, conjuntamente con el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado, las Provincias, los Municipios, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las organizaciones no gubernamentales, las tareas vinculadas con la identificación de tierras de dominio privado, aptas para el desarrollo de programas de vivienda y equipamiento social, así como de las ocupadas por asentamientos irregulares, promoviendo su regularización dominial.

En esta etapa de la vida del organismo la regularización dominial fue solo un componente de un tratamiento integral de la problemática de las villas y asentamientos en todo el territorio nacional por lo que se nota un claro viraje en el diseño de la política pública.

No obstante, apenas dos años después, vuelve a efectuarse un traspaso de competencias por el cual la Comisión Nacional de Tierra Social es transferida¹⁹ a la Jefatura de Gabinete de Ministros, pasa a denominarse Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social – Padre Carlos Mugica y absorbe en su órbita a la ex Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social (CNTHS).

¹⁹ Decreto N° 341 del 3 de marzo de 2008.

Esquema 4: Organigrama CNTHS (2008)



Fuente: elaboración propia con base en Dec. Nros. 341/08 y 848/2012.

La tarea llevada a cabo por la CNTHS y su antecesora la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social, debe entenderse mucho más allá de los procesos de titulación de las tierras fiscales.

Si bien la regularización dominial y la identificación y ordenamiento de inmuebles públicos para programas de vivienda seguía siendo una prioridad, el margen de actuación era mucho más amplio. La CNTHS dio nuevamente un rol preponderante a las cooperativas y asociaciones de vecinos tanto desde proyectos de provisión de infraestructura básica y de autoconstrucción de viviendas como actuando como mediador en conflictos de tierra y hábitat.

La nueva Comisión tenía un presupuesto más alto que sus antecesoras y amplió su margen de intervención a una cantidad mucho mayor de asentamientos, tanto de forma directa de trabajo en territorio como mediante el apoyo legal y técnico o de otorgamiento de subsidios.

En primer lugar, respecto de la regularización dominial de las tierras, confeccionaba los planos de mensura y subdivisión u otorgaba subsidios para la tramitación de los mismos; financiaba la compra de terrenos privados para disponibilizarlos para nuevos planes de vivienda o espongiamientos; intervenía en edificios del Estado Nacional que habían sido tomados en la

Ciudad Autónoma de Buenos Aires proponiendo su reacondicionamiento o relocalización; y continuaba con las tareas de escrituración individual, sólo por nombrar algunas cuestiones.

En segundo lugar, el diseño de la política pública se profundiza más allá de la regularización al plantear proyectos urbanos integrales que contemplaban el financiamiento de obras de infraestructura, provisión de agua potable, construcción de centros comunitarios, obras de cordón cuneta e incluso, excepcionalmente, la construcción de viviendas nuevas o mejoramiento de las existentes.

En tercer lugar, incorpora un rol de interventor en conflictos sociales y se vincula más estrechamente con las cooperativas y asociaciones de vecinos. Ante casos de desalojos, conflictos entre privados y tomas de tierra se recurría a la CNTSH como mediador para buscar una solución conjunta. Se apuntaba también a fortalecer la organización comunitaria, atendiendo a las diversas formas de asociación presentes en el territorio urbano o rural, tanto con subsidios como con asesoramiento técnico y legal para su constitución y mantenimiento.

Finalmente, si bien su antecesora había comenzado a identificar terrenos de particulares, es decir, aquellos que no pertenecían al Estado Nacional, es recién en esta fase de la política donde comienzan a intervenir efectivamente. Las tareas de regularización se expanden por fuera de los terrenos fiscales y comienza a darse financiación para compras de terrenos privados ocupados y también subsidios y asistencia técnica en favor de cooperativas u ocupantes para que ellos mismos negocien con los dueños de la tierra.

Cuadro 2: Resumen competencias Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social
- Padre Carlos Mugica

Regularización dominial

- Proponer las políticas de tierras que faciliten la identificación, ordenamiento y provisión de terrenos aptos para el desarrollo de programas sociales.
- Impulsar la regularización dominial de las tierras fiscales nacionales, urbanas y rurales, mediante su transferencia a los estados provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los ocupantes de dichas tierras o a los beneficiarios de planes de vivienda social.
- Identificar las tierras de dominio privado, aptas para el desarrollo de programas sociales, así como de las ocupadas por asentamientos irregulares, promoviendo su regularización dominial.
- Propender al desarrollo y difusión de las políticas públicas de regularización dominial, mediante la celebración de convenios de colaboración recíproca.
- Proponer la adquisición de inmuebles por compra, donación, expropiación, prescripción, actos de última voluntad, herencia vacante o permuta con el objeto de destinarlos a los fines de la Comisión

Proyecto integral de urbanización

- Implementar las operatorias tendientes a dotar de infraestructura básica a las tierras objeto de planes de regularización dominial, a través del sistema cooperativo.
- Promover el mejoramiento del hábitat social con la participación de las organizaciones sociales.
- Detectar necesidades de fortalecimiento y de formación a núcleos sociales, tendientes al desarrollo de emprendimientos para la autoconstrucción de viviendas.
- Mejorar, completar y sanear las obras de infraestructura básica y equipamiento comunitario de carácter social existentes, en coordinación con otras áreas competentes en la materia.

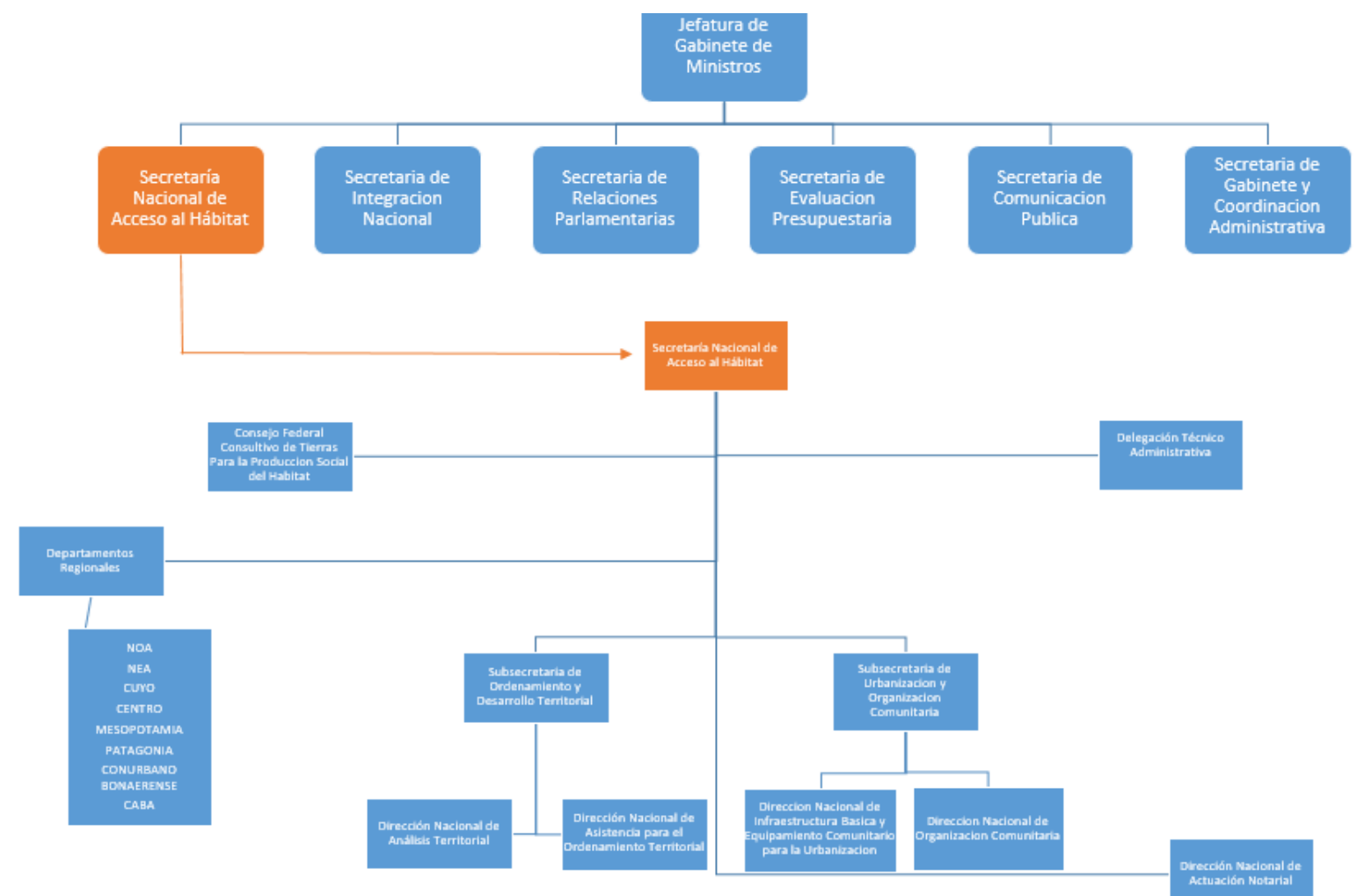
Conflictos sociales y fortalecimiento comunitario

- Convocar y articular mesas de concertación para la resolución de los problemas de tierra y hábitat, con organismos nacionales, provinciales, municipales y de la comunidad, reconociendo a las organizaciones sociales involucradas en la temática, el derecho a participar en las mismas
- Intervenir en situaciones de emergencia habitacional articulando propuestas de solución con organismos nacionales, particulares, judiciales y legislativos, a fin de evitar situaciones de desamparo en relación con la necesidad insatisfecha en lo relativo a la tierra y el hábitat.
- Fortalecer, en coordinación con las áreas competentes en la materia, la organización comunitaria, atendiendo a las diversas formas de asociación presentes en el territorio urbano o rural.
- Desarrollar acciones de difusión de la problemática de asentamientos humanos y de capacitación de sus actores sociales en las cuestiones inherentes a ella.
- Proponer el otorgamiento de subsidios y créditos para la realización de los fines y objetivos propuestos.

Más allá de lo expuesto, la complejidad de las tareas, la gran cantidad y variedad de funciones otorgadas al organismo y la falta de un rumbo claro y ordenado para la prosecución de los objetivos, derivaron en intervenciones costosas y de bajo impacto en el mejoramiento de la problemática habitacional. Muchas de las acciones quedaron inconclusas, la rendición de cuentas de los subsidios es, en gran cantidad de casos, confusa o insuficiente y la discrecionalidad de los barrios a intervenir dificulta entender la lógica en la asignación de los recursos.

Lo antedicho se evidencia en los fundamentos de un nuevo cambio en el organismo ejecutor del programa, que continuó bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, pero ahora reemplazado por la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat²⁰ (SNAH).

Esquema 5: Organigrama SNAH (2014)



Fuente: elaboración propia con base en Dec. N°1715/14.

²⁰ Decreto N° 1715 del 30 de septiembre de 2014.

De los considerados del decreto de creación de la SNAH surge el propósito del nuevo cambio y se reconoce abiertamente que, pese a las políticas implementadas en la materia, aún existían barrios informales carentes de infraestructura básica y equipamiento comunitario. Se establecen como requisitos para la integración urbana, una variedad de dispositivos capaces de atender la multiplicidad de problemáticas desde una perspectiva integral. Asimismo, se fundamenta la existencia de la nueva cartera de Estado en la necesidad de jerarquizar las áreas con competencia en la materia y establecer una nueva conformación organizativa de los niveles políticos para dar rápida respuesta a las demandas de acceso al hábitat. Finalmente, se crea un Consejo Federal Consultivo de Tierras para la Producción Social del Hábitat, que debía integrarse con representantes de los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de Desarrollo Social y de Justicia y Derechos Humanos; de las Provincias, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también representantes de diversos organismos públicos y privados.

Sin embargo, el cambio de gestión presidencial en 2015 dio solo un año de vida al organismo, el cual fue luego nuevamente transferido a la órbita del Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda y continuó sufriendo diversas modificaciones que exceden el espacio temporal del presente trabajo.

El análisis normativo efectuado busca identificar los objetivos iniciales desde la creación del Programa Arraigo y su posterior evolución. El estudio de los organigramas pretende evidenciar el rol gubernamental en materia habitacional en función de la organización estatal. Los constantes cambios de estructura y jurisdicción más la permanente ampliación de competencias no hacen más que mostrar la complejidad de la tarea y el crecimiento incesante de la problemática a atacar. Las intervenciones dirigidas a la titulación de la tierra fueron una constante durante los 24 años de gestión analizados mientras que el rol de los organismos nacionales, los gobiernos locales y las organizaciones sociales fue en constante mutación sin lograr los resultados deseados.

Que los barrios populares y la informalidad urbana sigan siendo hoy un tema tan o más vigente que hace casi tres décadas no sólo es sólo una cuestión de agenda de política pública sino un claro reflejo de la magnitud del déficit habitacional en nuestro país. Adjudicar la situación actual a una falla en el diseño o implementación del programa de regularización es altamente equivocado y reduccionista por tratarse de una política meramente remedial y dentro de un complejo contexto socioeconómico y sometido a la lógica del mercado inmobiliario. No

obstante, entender el porqué del bajo impacto de la política es un paso imprescindible para no repetir errores en las futuras intervenciones.

A tales fines, se presentan en el próximo capítulo las modalidades de implementación del programa, sus distintas dimensiones de análisis y las áreas de incumbencia de cada una.

3. Programa Arraigo: Implementación

Modalidades de transferencia

Las transferencias inmobiliarias de cualquier tipo en nuestro país son altamente complejas por los costos transaccionales, las regulaciones locales de uso del suelo y los tiempos que conllevan las distintas instancias administrativas. Tal como fuera analizado previamente, las ventas de inmuebles del Estado Nacional para la regularización dominial profundizan aún más las dificultades por la cantidad de agentes gubernamentales involucrados, la realidad consolidada de la ocupación y la rigidez de la normativa vigente.

Antes de proceder a analizar las distintas modalidades bajo las cuales la CTFN y sus sucesoras transferían los inmuebles, es necesario esquematizar al menos algunos de los requisitos principales que exigen dichas operatorias:

Figura 1: Requisitos para operatoria de transferencia de inmuebles del ENA



Fuente: elaboración propia en base a revisión normativa.

- Desafectación: Conforme surge de la revisión normativa efectuada en el capítulo anterior, los inmuebles donde se asentaban los barrios a intervenir eran terrenos del Estado Nacional que se encontraban en desuso pero que tenían un destino específico antes de la ocupación. La mayor parte de las tierras afectadas al Programa Arraigo pertenecían a la Dirección Nacional de Vialidad (proyectos de trazas de caminos sin ejecutar) y la ex Ferrocarriles Argentinos SA (cuadros de estación y líneas inactivas). Antes de poder poner dichos terrenos a disposición para su regularización, la jurisdicción que lo tenía afectado bajo su órbita debía pronunciarse positivamente. No obstante, esto no ocurrió en muchos de los casos donde se aducía que los inmuebles eran necesarios para su función o gestión y debían recuperarse o no se consideraban aptos para el asentamiento, por lo que nunca se dio continuidad a las operatorias de transferencia.
- Autorización de venta: antes o después de su desafectación, los inmuebles que se pretenden transferir deben identificarse debidamente y ser incluidos en un decreto presidencial que autorice su venta para luego poder suscribir los instrumentos pertinentes.
- Subdivisión y mensura del inmueble: posteriormente, debe darse curso a la confección de los planos de subdivisión y mensura. A tales efectos se requiere la intervención del titular de dominio, en este caso el Estado Nacional, y de las autoridades municipales y provinciales. También, dependiendo de la jurisdicción, debe darse intervención a las autoridades hidráulicas, a los consejos y cajas profesionales, los entes recaudadores, tramitar la aptitud ambiental, asegurar la provisión de servicios, sólo por nombrar algunas cuestiones. Todo esto se complejiza aún más en estos asentamientos donde la ocupación es una realidad consolidada que la mayoría de las veces no puede ajustarse a las excesivas previsiones de la normativa urbana.
- Tasación: el precio de los inmuebles, por otro lado, era fijado inicialmente por el entonces Banco Hipotecario Nacional y a la actualidad por el Tribunal de Tasaciones de la Nación. Al momento de calcular el valor de la tierra se descuentan las mejoras efectuadas por sus habitantes quienes muchas veces se ocupan de las aperturas de calles, el relleno y nivelación de los terrenos y la construcción de sus propias viviendas.

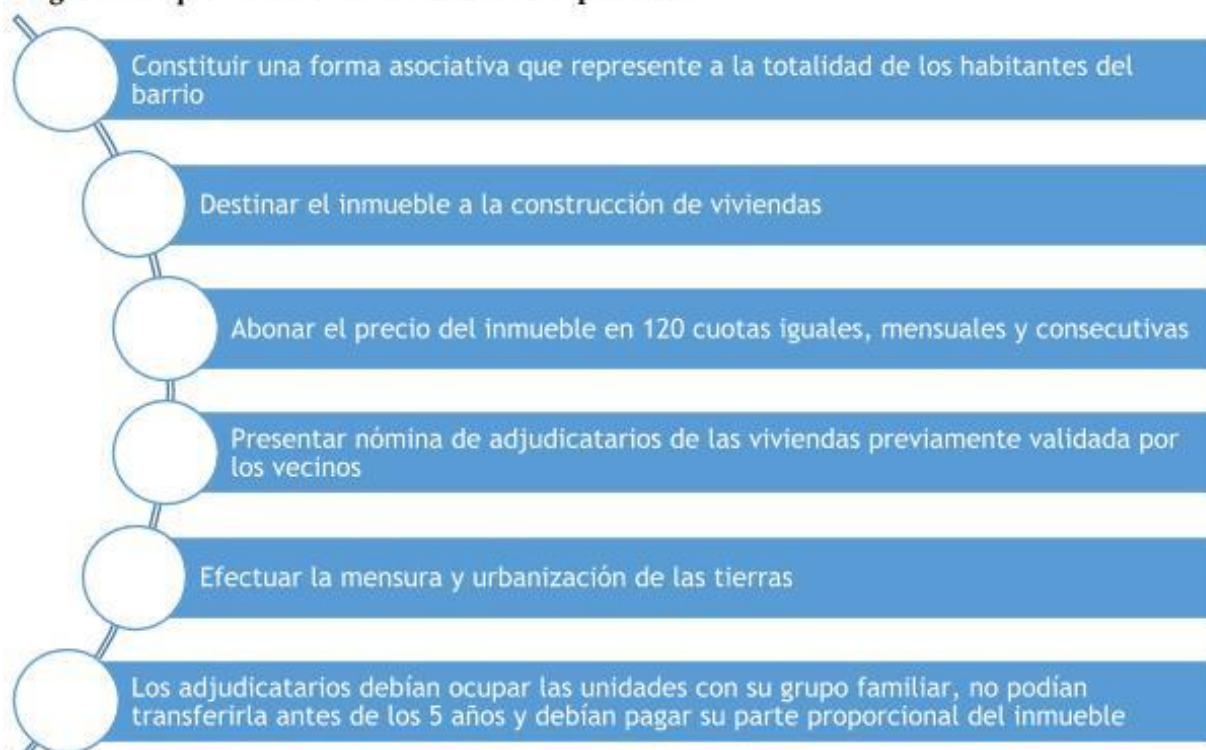
Habiendo repasado brevemente algunos de los requisitos indispensables de la transferencia de inmuebles, es necesario explorar en particular las cuatro modalidades empleadas por la CTFN y sus sucesoras.

3. 1) Transferencia por macizo a Cooperativa o Mutual

La primera modalidad utilizada para la implementación del Programa Arraigo fue la venta de la tierra en macizo a favor de las mutuales o cooperativas de vivienda, existentes o creadas específicamente a tales efectos. Es decir, desde el propio Estado Nacional se sugería y asesoraba a los vecinos para que se agruparan en una entidad y compraran la totalidad del terreno donde se asentaba su barrio para luego poder gestionar ellos mismos las obras necesarias. Esta operatoria tenía detrás una doble lógica: permitía al Estado transferir la tierra sin efectuar la mensura y las obras correspondientes, lo que era más ágil y barato y, por otro lado, daba a las familias una seguridad inmediata en la tenencia al adquirir la propiedad de las tierras que ocupaban.

Las obligaciones que asumían las cooperativas al suscribir los boletos de compraventa con el Estado eran las siguientes:

Figura 2: requisitos de transferencia a las cooperativas



Fuente: elaboración propia en base a revisión de la normativa.

Tal como se verá en el próximo capítulo, la evaluación de impacto efectuada demuestra que la tramitación de las transferencias por esta vía no sólo fue poco eficiente y de magros resultados, sino que complejizó aún más el proceso presentando múltiples dificultades y requiriendo gran cantidad de modificaciones a lo largo de los años.

Dado que los planes de financiación eran muy extendidos en el tiempo, muchas veces los representantes de las asociaciones no lograban mantener vigentes las cooperativas por los costos y complicaciones de presentar balances, nombrar autoridades y demás requisitos normativos de las personas jurídicas. En este mismo sentido, al recaer en los vecinos la mensura y urbanización de su barrio, los altos costos de la mensura, sumados a las enormes dificultades para la aprobación estatal de los planos decantaban en un muy bajo cumplimiento de este cargo y la falta de titulación. En tercer lugar, los desplazamientos dentro de los propios asentamientos provocaban que las familias nuevas que llegaban no pudieran o quisieran asociarse a las cooperativas por lo que estas iban perdiendo representatividad, desnaturalizando su función original. Los conflictos entre las autoridades de las cooperativas y sus asociados o con las autoridades gubernamentales fueron una traba más para lograr la escrituración de los inmuebles.

Hubo contadas excepciones donde el macizo se pudo escriturar efectivamente en favor de la cooperativa, pero en la gran mayoría de los casos en los que se logró parcialmente la titulación de la tierra fue a partir de la modificación de la operatoria. La entidad accedía a firmar una modificación al boleto de compraventa autorizando que el Estado escriturara directamente en favor de los ocupantes o se procedía a la escrituración en una operatoria de doble tracto.

Otra reforma de la operación original que tuvo lugar en la mayoría de los casos, fue la revisión de la superficie de terreno que debía venderse a los vecinos. Dado que las transferencias eran realizadas conforme croquis, una vez aprobada la mensura se hacía necesario deslindar las superficies a ceder a uso público, es decir, calles, parques, pasajes y reservas de equipamiento comunitario. Como se entendía que era injusto requerir el pago de suelos que servían para el ordenamiento de la ciudad sólo a las familias de escasos recursos destinatarias del programa, una vez aprobado los planos o el plan urbano, había que nuevamente rectificar los instrumentos suscriptos.

Finalmente, muchas cooperativas requerían de subsidios o asesoramiento técnico tanto para mantener vigente su personería jurídica como para avanzar con las tareas de ordenamiento del barrio. Por ende, lo que en un comienzo se consideró más rápido y económico, redundaba en un sinnúmero de tramitaciones administrativas en diversas áreas del organismo para resolver la situación de un mismo grupo de vecinos.

Si bien la lógica detrás de esta modalidad podría considerarse acertada por haber incentivado la participación organizada y autogestionada de los propios vecinos de los asentamientos, su aplicación fue infructuosa. Las exigencias desmedidas que debían soportar las cooperativas y mutuales sumadas al clientelismo y la falta de acompañamiento sostenido por parte del Estado explican que sea el tipo de operatoria con peores resultados alcanzados.

3. 2) Transferencia por macizo a las provincias

La Ley de Tierras Fiscales Nacionales inicialmente partió de la premisa de que los asentamientos informales eran un problema principalmente local por lo que los inmuebles debían ser transferidos a los estados provinciales o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes luego debían avanzar con la titulación en favor de los ocupantes.

La operación se instrumentaba mediante la suscripción de un convenio de transferencia entre el Estado Nacional y el organismo ejecutor provincial, que algunas veces era una unidad creada ad hoc, pero en la mayoría de los casos se trataba del instituto de vivienda local. Si bien en la práctica no se cumplieron con los requisitos inicialmente previstos por la norma (programa social de tierra y vivienda provincial, programa de erradicaciones voluntarias, programa de reinversión de fondos de recupero, etc.) bajo esta modalidad se impusieron condiciones previas a la transferencia dominial, que obligaba a las provincias a una intervención más integral que incluía:



Fuente: elaboración propia con base en revisión de la normativa.

Lo expuesto hacía que el inmueble donde se asentaba el barrio se transfiriera con un plan concreto, habiendo identificado a las familias beneficiarias y acreditando que se contaba con los fondos suficientes para la tarea. Asimismo, muchas veces un mismo convenio se pactaba la venta de muchos barrios ubicados en la misma provincia lo que agilizaba y simplificaba la tramitación. Así también, la transferencia a las provincias permitía que la intervención fuera más allá de la regularización dominial. Dado que la regulación de los usos del suelo es una competencia reservada de las provincias y los municipios, una vez transferido el dominio las opciones para el desarrollo del barrio se ampliaban y facilitaban por no tener que involucrar a los tres niveles de gobierno. Finalmente, las autoridades locales en su cercanía con el problema de informalidad y el funcionamiento de sus propios mercados de suelo, podían dar una solución más apropiada y focalizada a cada uno de los barrios.

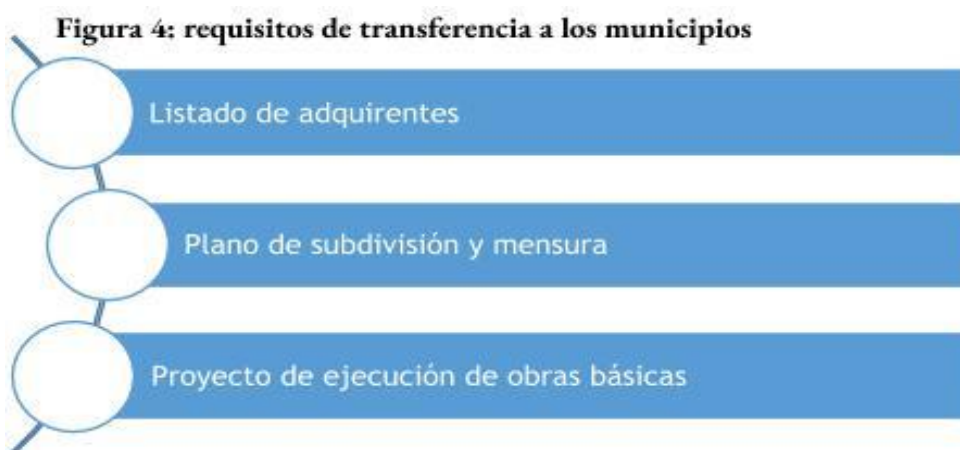
Adicionalmente, previo a los convenios de transferencia, se solía firmar un convenio marco de colaboración entre la CTFN o sus sucesoras y el gobierno provincial que trazaba un plan de acción conjunto y dividía las responsabilidades de cada parte. Algunas veces, incluso, se pactaba

un subsidio del Estado Nacional para que la provincia pudiera dar cumplimiento a los requisitos del programa y avanzar con las transferencias correspondientes.

Según los resultados de la evaluación esta operatoria tuvo un alto nivel de éxito en cuanto a la cantidad de barrios escriturados en favor de los estados provinciales. Sin embargo, es necesario hacer dos salvedades. En primer lugar, la mayor cantidad de operaciones se concretó en algunas pocas provincias sin tener alcance nacional. Es importante considerar en estos casos, dado que las transferencias eran onerosas, si todos los estados provinciales se encontraban en condiciones de pagar por el precio de la tierra de los asentamientos. En segundo lugar, no se llevaba a cabo desde la CTFN y sus sucesoras, un control de cargos donde se evaluara si luego de la titulación a nombre de la provincia, los lotes se transferían efectivamente a los adjudicatarios. Los resultados varían ampliamente de una provincia a otra, quedando librado a la diligencia provincial sin ningún tipo de seguimiento o sanción por parte del gobierno nacional. La transferencia de la tierra del Estado Nacional al provincial no puede considerarse un logro en si misma si finalmente las familias habitantes de los barrios nunca adquieren la propiedad de su vivienda y, por ende, la seguridad en la tenencia del suelo.

3. 3) Transferencia por macizo a los municipios

Si bien esta modalidad no se encuentra prevista expresamente en el marco normativo, fue empleada en escasas ocasiones. La esencia de la operatoria es muy similar a aquella descrita para los gobiernos provinciales, pero con requisitos simplificados y proyectos menos ambiciosos. Para acceder a la compra del inmueble, el gobierno municipal únicamente debía presentar:



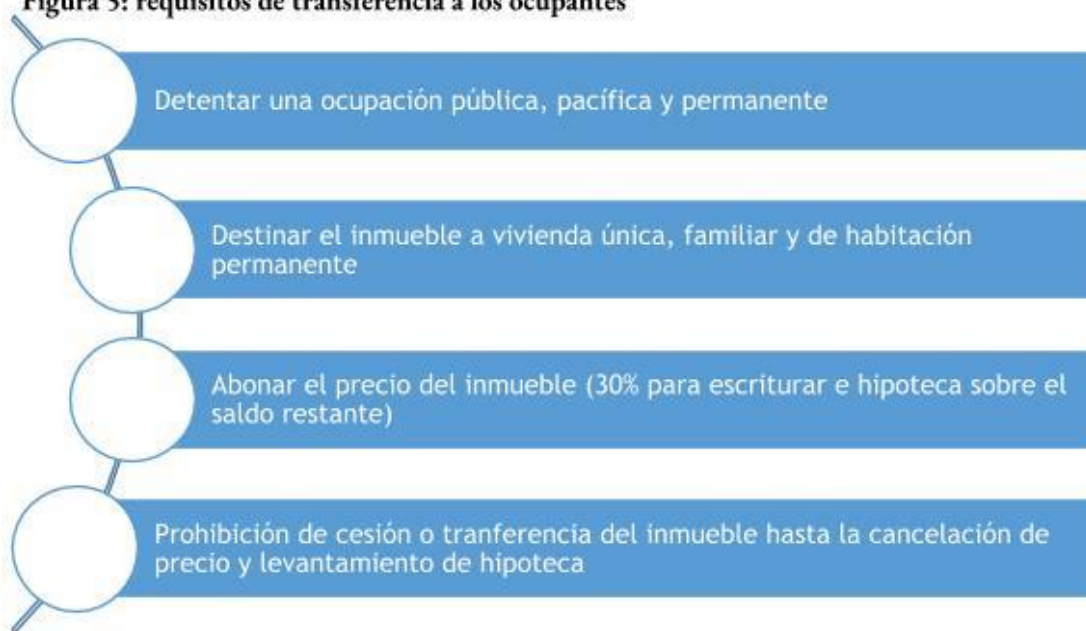
Fuente: elaboración propia con base en revisión de la normativa.

Los resultados bajo esta modalidad fueron escasos y en gran parte de los casos se evidencia que en algún punto del proceso el gobierno municipal tuvo que requerir intervención del gobierno provincial o financiamiento del Estado Nacional para el cumplimiento de las tareas. Las mismas complicaciones descritas en el punto anterior son replicables para esta tipología con el agravante de una autonomía normativa y financiera aún más limitada. Si bien los municipios tienen un rol indispensable e insoslayable en las tareas de regularización dominial, pretender que se ocupen aisladamente de la problemática fue poco eficiente.

3. 4) Transferencia por parcela a sus ocupantes

La última modalidad de implementación del Programa Arraigo fue la venta directa de cada lote del barrio a la o las familias que lo ocupaban. Fue ampliamente utilizada con resultados enormemente dispares y se extendió a lo largo de toda la vida del programa. La operatoria consistía en relevar cada una de las parcelas del barrio y suscribir un boleto de compraventa individual con aquellos ocupantes que cumplieran los requisitos del programa. Las condiciones de contratación eran relativamente simples, pero con una compleja aplicación en la práctica:

Figura 5: requisitos de transferencia a los ocupantes



Fuente: elaboración propia con base en revisión de la normativa.

Uno de los principales problemas de estas operatorias se encontraba cuando la venta se efectuaba sobre un barrio que no se encontraba formalmente subdividido en parcelas y éstas se identificaban sólo en función de un croquis. Ello implicaba que, si luego la tramitación se

demoraba mucho o el plano no cumplía con las condiciones necesarias para su aprobación, la escrituración se retrasaba o paralizaba por completo. Asimismo, al vender por croquis se estipulaba en los boletos una medida promedio idéntica para todos los lotes y el valor se fijaba por metro cuadrado. Es así que una vez aprobada la mensura, debían ajustarse los precios y los planes de financiación para que cada familia abone únicamente la superficie que efectivamente recibió. Esta serie de modificaciones en los instrumentos llevaba mucho tiempo de gestión por tratarse de grandes volúmenes de tramitaciones simultáneas.

Otro obstáculo del proceso de titulación radicaba en la exigencia de un porcentaje de cancelación de precio (30%) para solicitar la escritura. Muchos boletos fueron suscriptos a principios de los '90 con la equivalencia peso-dólar lo que llevó a tener que refinanciar las operaciones en reiteradas ocasiones e incluso durante el año 2001/02 llegaron a suspenderse temporalmente los pagos. No obstante, muchas familias cumplían con el saldo mínimo o incluso con la cancelación total del precio y continuaban sin tener su escritura dado que los procesos de titulación se efectuaban a nivel barrial. Es decir, el barrio se relevaba, se suscribían los boletos de compraventa y se comenzaba a intervenir otro barrio a la espera de que se cumpla el plazo requerido de la financiación. Sin embargo, una vez transcurrido el mismo, y por diversos motivos, no se regresaba en el tiempo estipulado para continuar con las tareas de escrituración.

Un factor adicional que atentaba contra la formalidad era la cláusula que prohibía la cesión o transferencia del contrato de compraventa. Sin embargo, solían transcurrir muchos años desde la suscripción de los boletos hasta el cumplimiento de los requisitos para la escrituración. En consecuencia, cuando volvía a relevarse a las familias para avanzar con la entrega de títulos individuales de propiedad surgían problemas sucesorios, divorcios, compraventas informales entre tantas otras barreras que obstaban a la escrituración. Entendiendo que la informalidad en la viven las familias de los asentamientos excede por mucho a una cuestión dominial, requerir una cesión de derechos certificada por escribano, una declaratoria judicial de herederos o una sentencia de divorcio con adjudicación del bien atentaba claramente contra el cumplimiento de los objetivos del programa.

Bajo esta modalidad se escrituraron muchos barrios, no obstante, casi ninguna de las intervenciones logró alcanzar a la totalidad de las familias que allí habitaban. En primer lugar, no se suscribían boletos por todos los lotes de barrio. En algunos casos por resistencia de la propia

familia, en otros por imposibilidad de pago o falta de documentación o incluso por ausencia durante el relevamiento, en la etapa de entrega de boletos se evidencia la primera filtración de población objetivo del programa. La segunda tiene lugar al momento de la escrituración cuando por los problemas expuestos anteriormente algunas parcelas sobre las que se habían suscripto boletos, pero cuya situación había cambiado se catalogaban como “casos conflictivos” y se dejaban pendientes para una segunda etapa de intervención que muchas veces no ocurría.

Cuadro 3: Modalidades de transferencia comparadas según dimensiones de análisis

	COOPERATIVA	PROVINCIA	MUNICIPIO	OCUPANTES
Comprador	Ocupantes asociados en Cooperativa o Mutual	Instituto de Vivienda u organismo provincial	Gobierno municipal u organismo ad hoc	Grupo familiar ocupante
Estado del inmueble	Macizo	Macizo	Macizo	Subdividido en parcelas
Instrumento de venta	Boleto de compraventa	Convenio de transferencia	Convenio de transferencia/ Boleto de compraventa	Boleto de Compraventa
Exigencia de mensura	SI	NO	SI/NO	SI
Exigencia de saldo de precio	SI 30%	NO	SI/NO	SI 30%
Condición	Construcción de viviendas y urbanización	Programa de reordenamiento urbano y provisión de infra y servicios	Ejecución de obras básicas	Destinar el inmueble a vivienda única, familiar y de habitación permanente
Provincias intervenidas	Buenos Aires CABA San Juan Santa Fe	Buenos Aires Chaco Jujuy Mendoza Salta San Juan Santa Fe Tucumán	Córdoba Entre Ríos Mendoza Neuquén San Juan Santa Fe	Buenos Aires Córdoba Corrientes Entre Ríos Río Negro Salta San Juan Santa Fe Tucumán

4. Programa Arraigo: Evaluación

4. 1) Metodología y muestra

Habiendo procedido al análisis del diseño y la implementación del Programa Arraigo y a los fines de dar respuesta a las preguntas que motivaron la presente investigación, debe procederse al análisis de los resultados alcanzados.

Tal como se expuso en la introducción, se llevó a cabo una investigación cuantitativa y cualitativa para evaluar cuáles fueron los resultados del programa en términos de cantidad de escrituras entregadas. Se empleó como fuente principal de información los expedientes administrativos por los cuales se tramitó la regularización de cada uno de los asentamientos intervenidos y como fuente secundaria los datos obtenidos de los catastros provinciales, las escribanías de gobierno y los registros de la propiedad inmueble. El objetivo final es presentar no sólo los resultados que definen el estado de situación actual sino identificar el grado de éxito de la intervención y sus principales causas.

Por lo expuesto, un análisis sistematizado de la información permitió examinar los casos donde se logró la escrituración de los inmuebles, detallar en qué porcentaje, cuál fue el tiempo de gestión y corroborar qué variables explicativas presentan en común. Adicionalmente, al contrastar también los casos exitosos con aquellos donde no se alcanzó el objetivo se intenta definir un patrón sobre aquellos indicadores que garantizar el resultado de la intervención. Dado que, en todos los casos, sin importar la modalidad de venta, la política se implementaba a nivel asentamiento, se examinaron los 421 barrios donde se pretendía algún tipo intervención. La diversidad de las características físicas, poblacionales, geográficas y políticas propias de cada uno de ellos permite eliminar explicaciones alternativas y detectar coincidencias necesarias del fenómeno bajo estudio.

En consecuencia, en primer lugar, se procedió a construir una base de datos, donde se incluyeran todos los barrios afectados al programa y se sistematizara la información en función de los siguientes criterios:

- Ubicación geográfica (provincia, localidad y nomenclatura catastral)
- Norma de afectación al programa

- Jurisdicción de origen del inmueble (ferroviario, vialidad, etc.)
- Modalidad de transferencia empleada

Una vez identificados y ordenados los 421 barrios se procedió a dividir la base de datos en dos. Por un lado, aquellos barrios que habían tenido principio de ejecución de la intervención y por otro los que únicamente habían sido afectados al programa. Para delimitar este corte se definió como “barrio intervenido” aquel donde tuvo lugar la suscripción de algún tipo de instrumento de venta (convenio de transferencia, acta compromiso, boleto de compraventa, entre otros). Aquellos barrios donde únicamente se había dictado decreto o resolución de afectación al programa, pero sin acto de enajenación posterior, se consideraron “sin intervención”.

A continuación, se tomaron los 191 barrios intervenidos y se sistematizó la información según los siguientes parámetros:

- Ubicación geográfica (provincia, localidad y nomenclatura catastral)
- Norma de afectación al programa
- Jurisdicción de origen del inmueble (ferroviario, vialidad, etc.)
- Modalidad de transferencia empleada
- Tipo de instrumento de venta y fecha de suscripción
- Parte compradora
- Modificaciones al instrumento original (si existieran)
- Estado de escrituración (escrituración total, escrituración parcial y sin escriturar)
- Fecha de escrituración

Una vez completa y ordenada la base de datos, se estratificaron los barrios según dos criterios:

1. Modalidad de transferencia:
 - Por macizo a Cooperativa/Mutual
 - Por macizo a Provincia
 - Por macizo a Municipio
 - Individual al ocupante
2. Provincia

Finalmente, se tomó una muestra aleatoria del 50% de los barrios asegurando una representatividad proporcional de los dos criterios de estratificación empleados. Cabe hacer una salvedad en este punto respecto de la distribución de la muestra. Para equilibrar el criterio de ubicación y de modalidad, no se da un 50% exacto en cada una de las provincias dado que en algunas se intervino un único barrio lo que equivale al 100% mientras que en otras se tomó un porcentaje menor para evitar una sobrerrepresentatividad de algunas de las modalidades empleadas. A continuación, se exponer la composición de la muestra por criterio provincial:

PROVINCIA	BARRIOS INTERVENIDOS	MUESTRA
BUENOS AIRES	73	30
CABA	3	2
CATAMARCA	0	0
CHACO	6	2
CHUBUT	0	0
CÓRDOBA	5	3
CORRIENTES	1	1
ENTRE RÍOS	7	3
FORMOSA	0	0
JUJUY	1	1
LA PAMPA	0	0
LA RIOJA	0	0
MENDOZA	5	3
MISIONES	1	0
NEUQUÉN	2	2
RÍO NEGRO	3	2
SALTA	4	2
SAN JUAN	20	10
SAN LUIS	0	0
SANTA CRUZ	0	0
SANTA FE	28	15
SANTIAGO DEL ESTERO	0	0
TIERRA DEL FUEGO	0	0
TUCUMÁN	32	16
TOTAL	191	92

En el caso de la modalidad de venta por macizo a los municipios se tomó una muestra del 60% de los casos para obtener resultados más sólidos dada la escasa cantidad de barrios transferidos de esta forma. Para las operatorias de transferencia a las cooperativas, por otro lado, se incluyó en la muestra sólo un 35% de los casos debido a la gran cantidad de expedientes administrativos extraviados. Intencionalmente no se reemplazaron los barrios que aleatoriamente ingresaron a la muestra y cuya información no estaba disponible dado que se generaría un sesgo en la

selección. El extravío del expediente significa algo en sí mismo (abandono de la gestión entre cambios jurisdiccionales, remisión a escribanía sin registrar, ocultamiento intencional de los expedientes, entre otras cuestiones) que se estaría ignorando al únicamente analizar barrios con antecedentes disponibles. Dado que la mayoría de las operatorias de transferencia ocurrieron a cooperativas o mutuales creadas en Buenos Aires, lo expuesto explica porque la muestra incluye únicamente un 41% de los barrios de la provincia.

4. 2) Dimensiones de análisis

Una vez definida la muestra, se analizó individualmente cada uno de los asentamientos, incluyendo además de los parámetros precitados, las siguientes variables dicotómicas:

- i. Se exigía la aprobación de la venta por un organismo estatal distinto al vendedor (SI/NO)
Tal como se expuso en el capítulo 2, entre 1991 y 1997, las operaciones efectuadas por la CTFN debían ser posteriormente aprobadas por el entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Dicha exigencia normativa implicaba una doble tramitación administrativa en dos organismos nacionales bajo distintas órbitas. Se pretende entonces analizar si este requisito pudo haber retrasado u obstaculizado los procesos escriturarios.
- ii. Se exigía la cancelación de un saldo del precio para avanzar con la escrituración (SI/NO)
Algunas de ventas se efectuaban con planes de financiación muy extendidos en el tiempo, a veces de hasta 10 años. Por ende, al exigir un mínimo de cancelación de precio para acceder a la escritura se detenía el proceso de regularización del barrio hasta tanto transcurriera el tiempo suficiente para alcanzar ese saldo. Se busca con esta variable explicativa entender si dicha interrupción del proceso, con los consiguientes cambios de titularidad, contexto económico y agenda estatal, dificultaron el perfeccionamiento de las ventas.
- iii. El barrio se encontraba mensurado al momento de la venta (SI/NO)
La gran cantidad de complejidades que conlleva adaptar una realidad consolidada en la informalidad a la rígida normativa urbana de nivel provincial y municipal se evidencia palmariamente en la aprobación de los planos de mensura. Poder dar cumplimiento con el tamaño de la parcela mínima, la proporción correspondiente de espacios verdes, las aperturas de calles y los indicadores residenciales es un factor ineludible para la subdivisión del inmueble y el consiguiente otorgamiento del título de propiedad individual a cada familia. Se

procura corroborar si contar con la seguridad de que el inmueble es compatible con la regulación previo a la transferencia aumenta el grado de éxito de la intervención.

- iv. Se exigía a la compradora que tramitara por cuenta propia el plano de mensura con posterioridad a la transferencia para lograr la escrituración (SI/NO)

Este indicador debe ser entendido en una doble instancia. Si bien este requisito se aplicó a tres de las cuatro modalidades se implementó con una diferencia sustancial: a las provincias se les exigía la presentación de un proyecto de mensura como requisito ineludible para avanzar con la transferencia. Para las cooperativas y en algunos casos también para los municipios, la exigencia era posterior a la transferencia del inmueble. Es decir, se vendía el macizo donde se asentaba el barrio, pero se requería que la compradora se presentara posteriormente con un plano aprobado para proceder a la titulación, sin garantía de que eso fuera posible.

Estas dimensiones de análisis fueron específicamente seleccionadas por entender, a priori, que podrían tener una injerencia cierta en los resultados y tiempos de gestión del proceso escriturario en función del estudio normativo y procedimental efectuado con anterioridad. Por lo expuesto, no solo se evaluaron las transferencias en función de la modalidad empleada, sino que se analizaron también las condiciones específicas de cada caso.

La evaluación de resultados se efectuó finalmente considerando los siguientes objetivos:

- Cantidad de lotes vendidos vs. Cantidad de lotes escriturados
- Tiempo de tramitación

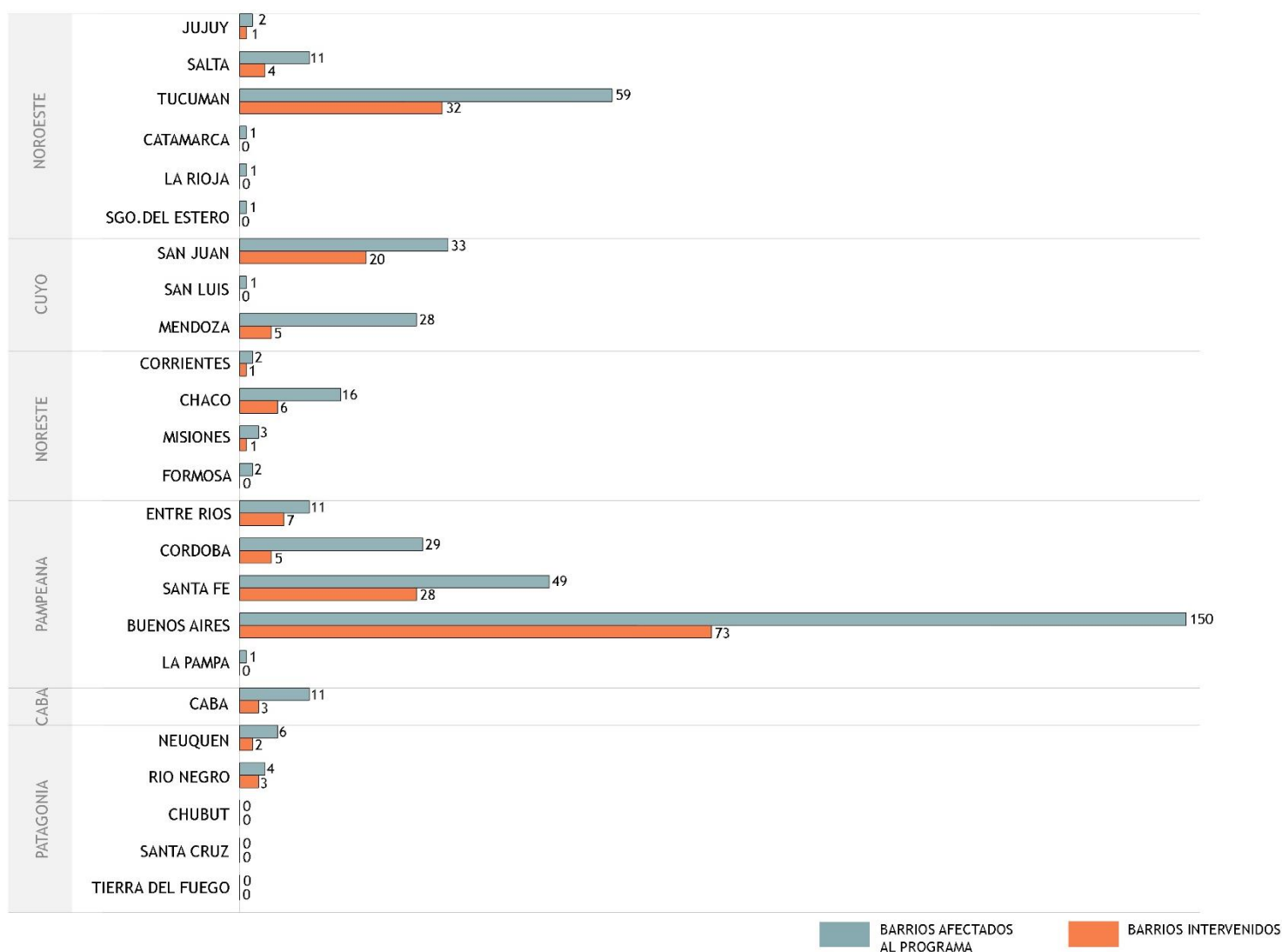
Es menester en este punto hacer una salvedad para una correcta lectura de los resultados. Cuando se empleaba una modalidad de transferencia por macizo se vendía todo el barrio como un solo inmueble, es decir que los únicos resultados posibles son escriturado o no escriturado. En los casos de transferencia individual, por otro lado, al venderse los lotes que integran el barrio por separado debe incorporarse la opción de parcialmente escriturado para aquellos casos donde sólo algunos de los boletos de compraventa suscriptos se perfeccionaron. En este sentido, también es importante considerar que el porcentaje de escrituración se calcula en función de las parcelas vendidas por boleto que en la mayoría de los casos no son la totalidad de las parcelas

del barrio. Es así que, del total de los lotes, se lograba vender solo algunos de ellos y posteriormente escriturar una parte de estos últimos. No obstante, dado que la mayoría de los asentamientos no se encontraban subdivididos al momento de la venta, no se puede saber con certeza cuantos lotes lo componían por lo que el cálculo solo puede efectuarse sobre lo efectivamente transferido. En consecuencia, los porcentajes de escrituración individual a nivel barrial serán más favorables de lo que en la realidad tuvo lugar.

4. 3) Resultados

4. 3. 1) Grado de cobertura de los barrios afectados al Programa Arraigo

Figura 1: Barrios afectados vs. Barrios intervenidos



Fuente: elaboración propia en base a evaluación de resultados.

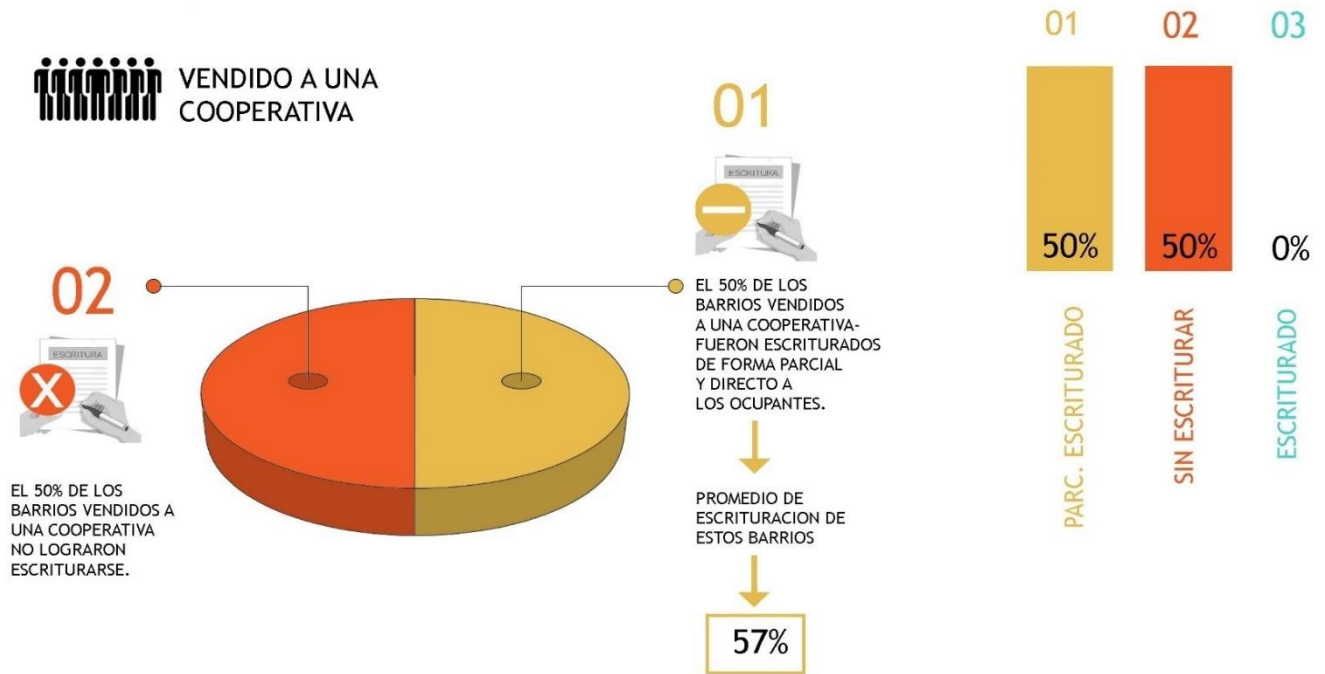
La evidencia muestra explicaciones muy diversas respecto de porqué algunos barrios afectados al programa de regularización dominial nunca fueron efectivamente transferidos bajo ninguna de las modalidades existentes. En primer lugar, debe considerarse los recursos y el alcance de las intervenciones, al no poder darse tratamiento simultáneo a la totalidad de los barrios afectados, se avanzaba progresivamente. No obstante, del análisis de las actuaciones no pueden extraerse criterios claros de elegibilidad o priorización lo que evidencia la discrecionalidad en la selección.

Por otro lado, en muchos casos, las jurisdicciones de origen como Ferrocarriles Argentinos S.A, la Dirección Nacional de Vialidad o el propio ONABE, se negaban a desafectar los inmuebles de su órbita para que pudieran transferirse. Aduciendo que eran necesarios para el funcionamiento del organismo, o que había proyectos planeados sobre dichos inmuebles no los declaraban innecesarios por lo que se hacía imposible avanzar con la transferencia. En otros barrios, en cambio, los proyectos eran inviables por cuestiones ambientales, hidráulicas y demás características físicas de los inmuebles por lo que no podía regularizarse a las familias allí mismo. En estas situaciones, se preveía compra de tierras vacantes para relocalizar a los vecinos, con distintos grados de avance y éxito. Finalmente, sobre algunos asentamientos se efectuaron relevamientos e incluso se diseñaron proyectos urbanos por autoridades locales u organizaciones sociales, pero nunca tuvieron respuesta desde la autoridad de aplicación del programa.

4. 3. 2) Cantidad de barrios escriturados en función de la modalidad de transferencia

4. 3. 2. 1) Transferencia por macizo a una Cooperativa

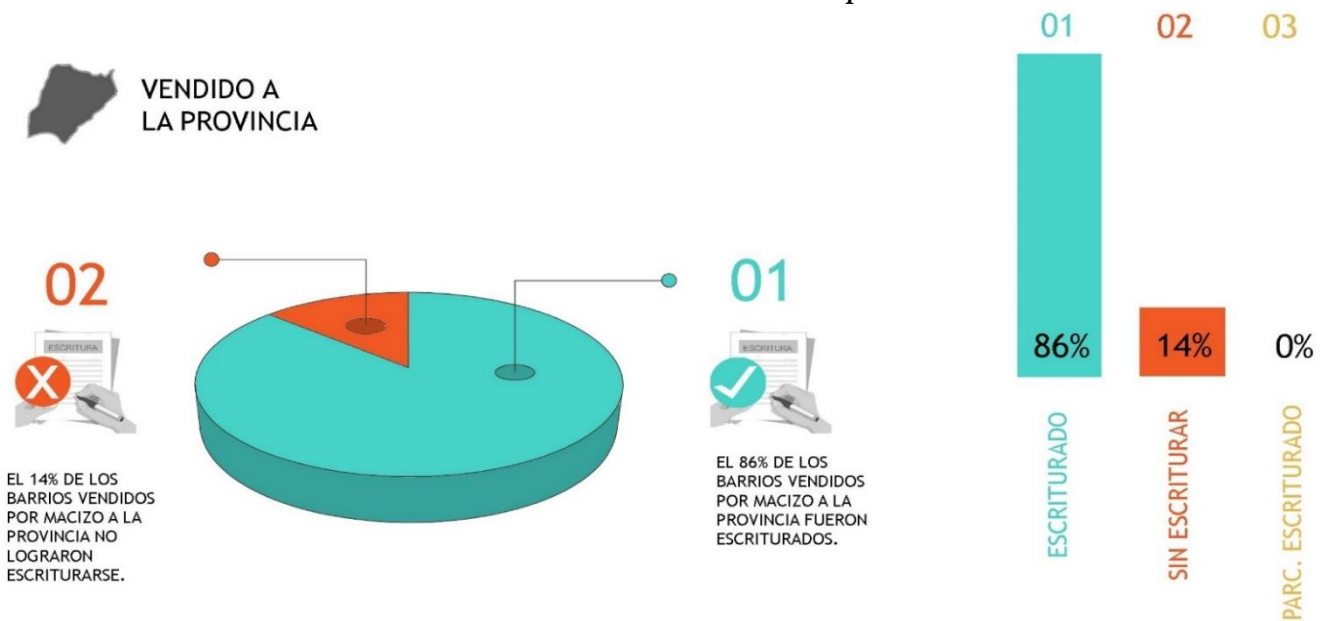
Gráfico 1: Resultados de escrituración de barrios transferidos a cooperativa



Fuente: Elaboración propia en base a evaluación de resultados.

4. 3. 2. 2) Transferencia por macizo a una provincia

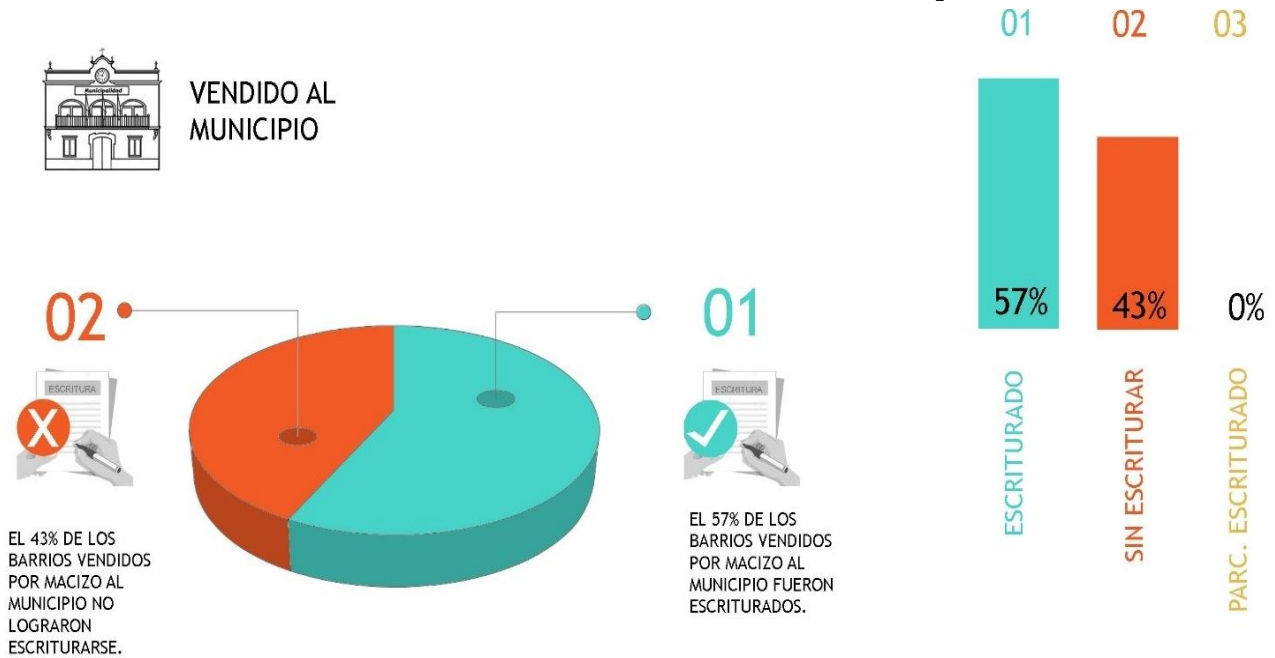
Gráfico 2: Resultados de escrituración de barrios transferidos a provincia



Fuente: elaboración propia en base a evaluación de resultados.

4. 3. 2. 3) Transferencia por macizo a un municipio

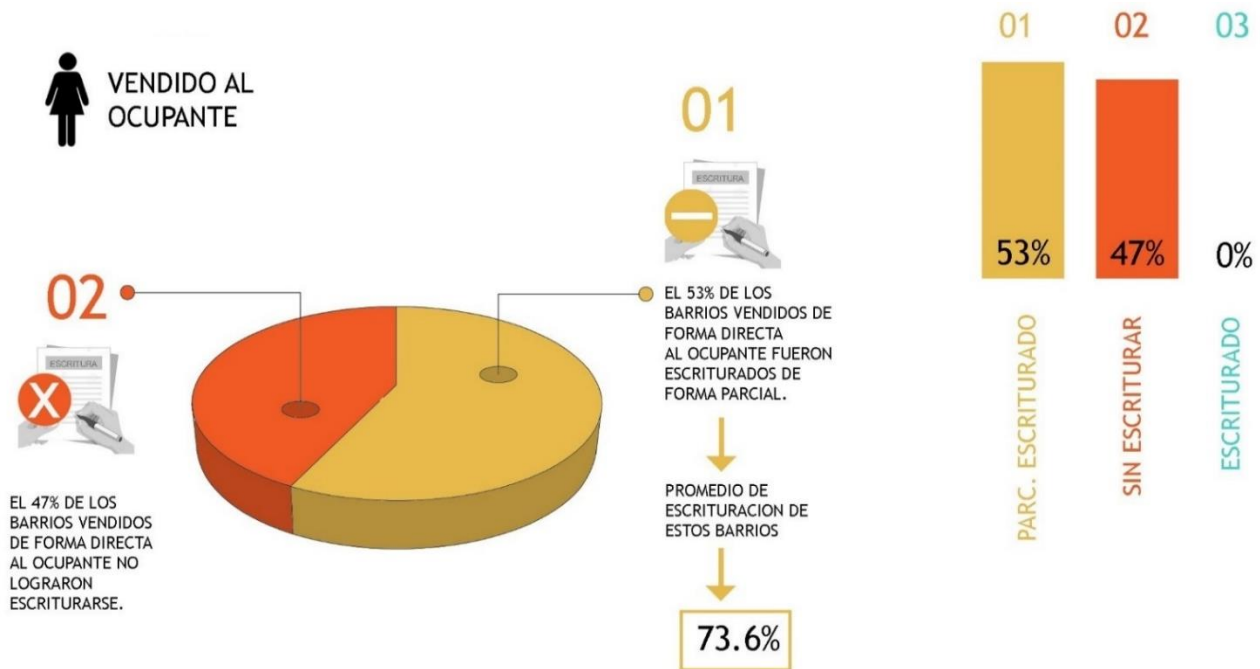
Gráfico 3: Resultados de escrituración de barrios transferidos a municipio



Fuente: elaboración propia con base a evaluación de resultados.

4. 3. 2. 4) Transferido por parcela al ocupante

Gráfico 4: Resultados de escrituración de barrios transferidos a ocupante



Fuente: Elaboración propia con base a evaluación de resultados.

Los resultados cuantitativos de la evaluación de impacto efectuada demuestran que la modalidad con mayores niveles de éxito es, sin dudas, la transferencia del barrio como macizo a las provincias (Gráfico 2). Esto se explica no sólo por las capacidades técnicas y financieras de la parte compradora, sino también por la propia modalidad de transferencia la cual se acompañaba de un plan urbano integral. En estos casos la prefactibilidad de la regularización del asentamiento se encontraba corroborada, se contaba con un proyecto mensura y partidas presupuestarias adjudicadas. Se corrobora lo expuesto en la revisión bibliográfica, abarcar la problemática de la informalidad de manera integral garantiza mejores resultados. En este mismo sentido, en virtud del sistema constitucional argentino, las provincias tienen una alta capacidad de regulación territorial mientras que también definen el nivel de autonomía municipal lo que les otorga un amplio margen de acción. Sin embargo, debe evaluarse la viabilidad administrativa y política de la iniciativa en dos aspectos: en primer lugar, si todas las provincias podrían costear los procesos de regularización de sus propios inmuebles más de aquellos del Estado Nacional y, en segundo lugar, los potenciales obstáculos en la falta de coincidencia partidaria del gobierno nacional y local. Implementar únicamente esta modalidad de transferencia dejaría a aquellos estados provinciales de escasos recursos o enemistados con el gobierno de turno, y por ende a las familias que allí habitan, excluidas de los procesos de titulación.

Un punto insoslayable de esta modalidad es que, si bien se evidencia un alto grado de efectividad en las transferencias, el fin último de la intervención era la escrituración en favor de los ocupantes. Como se afirmó previamente, la mera escrituración del Estado Nacional en favor del gobierno provincial no es un logro en sí mismo sino un paso previo que permite implementar proyectos urbanos integrales que eventualmente garanticen la seguridad en la tenencia del suelo a sus ocupantes. Por lo expuesto, en una futura investigación debe estudiarse en detalle el estado actual de cada uno de los barrios intervenidos bajo esta modalidad²¹.

²¹ En el presente trabajo se efectuó un estudio preliminar analizando únicamente las transferencias de aquellos barrios transferidos a provincias cuyos catastros se encuentran actualizados, disponibles digitalmente y a los que se pudo obtener acceso. La observación arroja resultados muy dispares entre las provincias: por ejemplo, en San Juan todas las viviendas producto de la intervención urbana fueron escrituradas en favor de sus adjudicatarios mientras que los barrios transferidos a la provincia de Tucumán siguen figurando inscriptos a nombre del Instituto de Vivienda Provincial. Algunas de las operatorias efectuadas en la provincia de Santa Fe alcanzaron el perfeccionamiento a favor de los ocupantes mientras que otras siguen inconclusas. Sin embargo, los resultados de este análisis surgen de una muestra muy pequeña y sesgada de las provincias en función de la informa disponible, por lo que no pueden interpretarse como concluyentes debiendo ampliarse la investigación con la metodología y rigurosidad correspondiente. Se presentan preliminarmente estos datos solo a fines ejemplificativos.

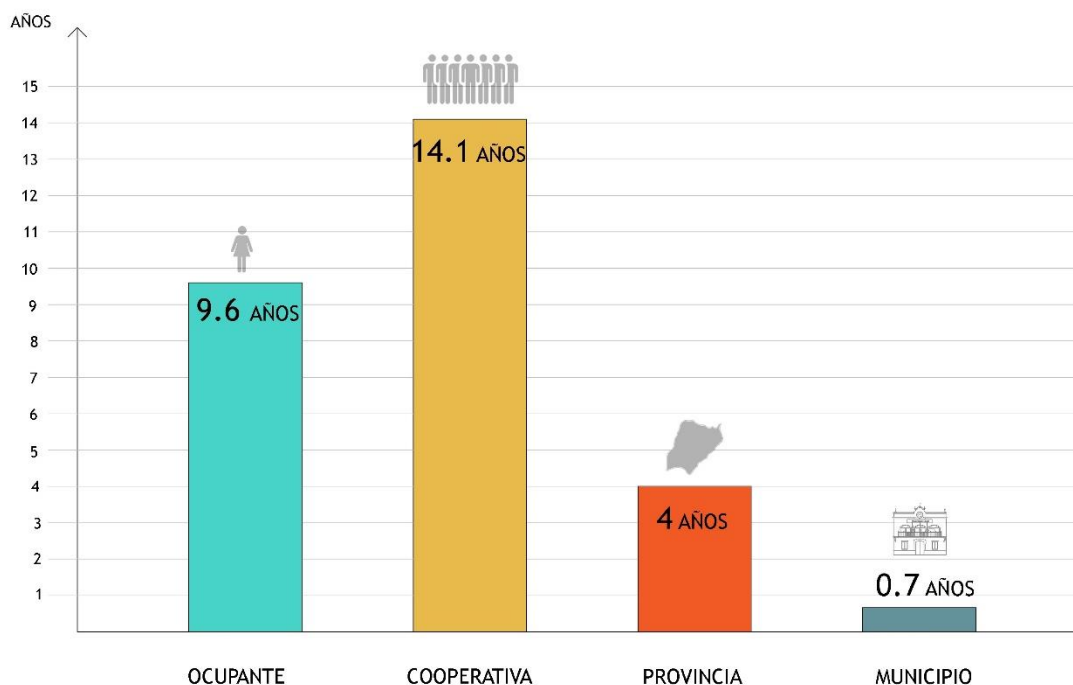
El grado de éxito de las transferencias a los municipios (Gráfico 3) debe ser interpretado con la salvedad de que en la mayoría de los casos se requirió una intervención provincial previa o posterior para avanzar con el proceso escriturario y/o un subsidio del Estado Nacional. Son contadas las excepciones en las que un municipio de forma autónoma de principio a fin pudo hacerse cargo de la operatoria.

Lo mismo ocurre con las transferencias a las cooperativas (Gráfico 1), las cuales se desnaturalizaron en su ejecución y no pueden medirse en términos absolutos. Dado que las tareas de escrituración finalmente adoptaron la modalidad de transferencia al ocupante, los resultados de esta operatoria propiamente dicha son casi nulos. Asimismo, el Estado Nacional fue quien finalmente confeccionó los planos originalmente asignados a la parte compradora por lo que también se alteran los resultados en función de las variables estudiadas.

Finalmente, las transferencias directas de las parcelas en favor de los ocupantes (Gráfico 4) presentan un bajo nivel de éxito tanto a nivel de barrios escriturados como de cantidad de escrituras que se entregaron en cada uno de ellos. Estos resultados son aún más desfavorables si se tiene en cuenta los costos operativos de este tipo de intervenciones. Efectuar el relevamiento de cada parcela del barrio, armar legajos individuales de documentación personal y resolver cambios o conflictos de titularidad entre vecinos desde el Estado Nacional era sumamente costoso, implicaba traslados por todo el territorio nacional y gran cantidad de personal abocado a la tarea. Cada una de las operatorias barriales requería una multiplicidad de visitas extendidas ampliamente en el tiempo que redundaban en gestiones inconclusas.

4. 3. 3) Tiempo promedio de tramitación según modalidad de transferencia

Gráfico 5: Tiempos de gestión según modalidad (en años)



Fuente: Elaboración propia con base a evaluación de resultados.

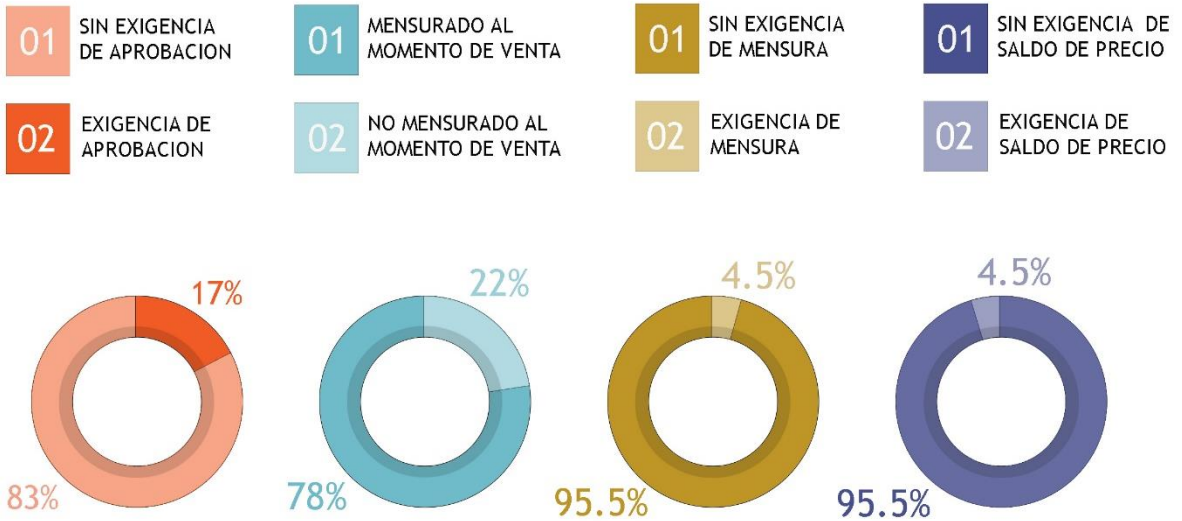
Los tiempos promedios de tramitación se calcularon desde la fecha de suscripción del primer instrumento de venta sobre el inmueble hasta la fecha de otorgamiento de la última escritura del barrio. Aunque el barrio se trabajara en etapas a lo largo de distintos años, debe considerarse la operatoria como un continuo y medir los tiempos de gestión incluyendo las modificaciones intermedias, los tiempos muertos, etc. En el caso de las cooperativas, por ejemplo, la extensión se explica porque casi en la totalidad de los casos la escritura se terminó otorgando en favor de los ocupantes lo que implicó entonces una duplicidad de las tareas.

Es menester destacar que los tiempos que lleva cada operatoria en la realidad son aún más extensos que los que permite mostrar la evaluación. Previo a la suscripción de los instrumentos de venta se da lugar a una enorme cantidad de gestiones administrativas enumeradas previamente que complejizan y alargan aún más el proceso de regularización. Sin embargo, dado que no puede establecerse una fecha cierta de inicio de gestiones por barrio, se consideró metodológicamente más sólido medir el tiempo transcurrido entre la fecha cierta de venta y su perfeccionamiento.

4. 3. 4) Dimensiones de análisis en función del estado de escrituración

Gráfico 6: Dimensiones de análisis según resultados alcanzados

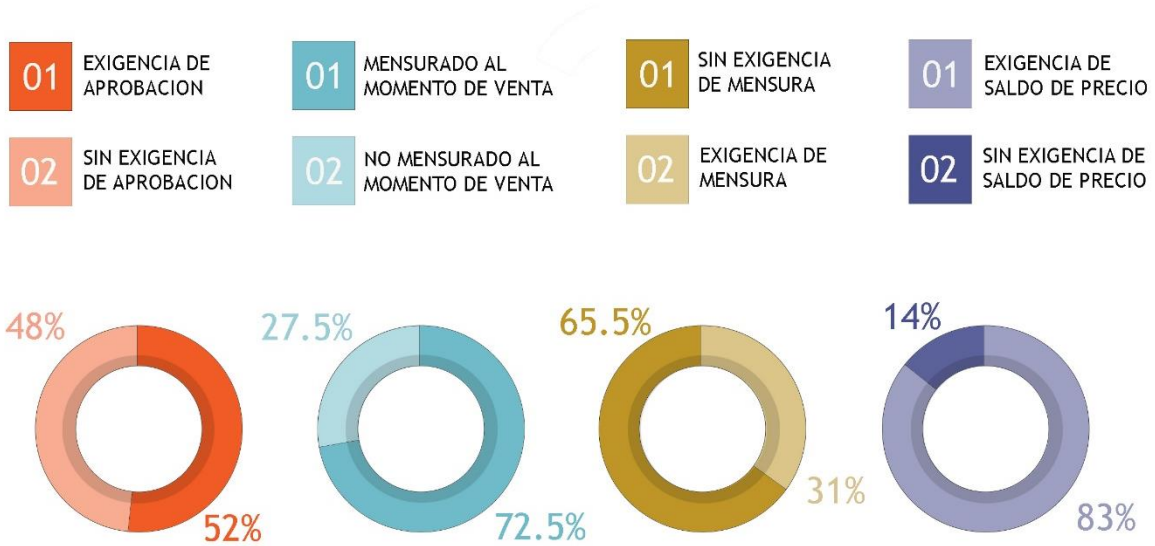
ESCRITURADOS



PARCIALMENTE ESCRITURADOS



SIN ESCRITURAR

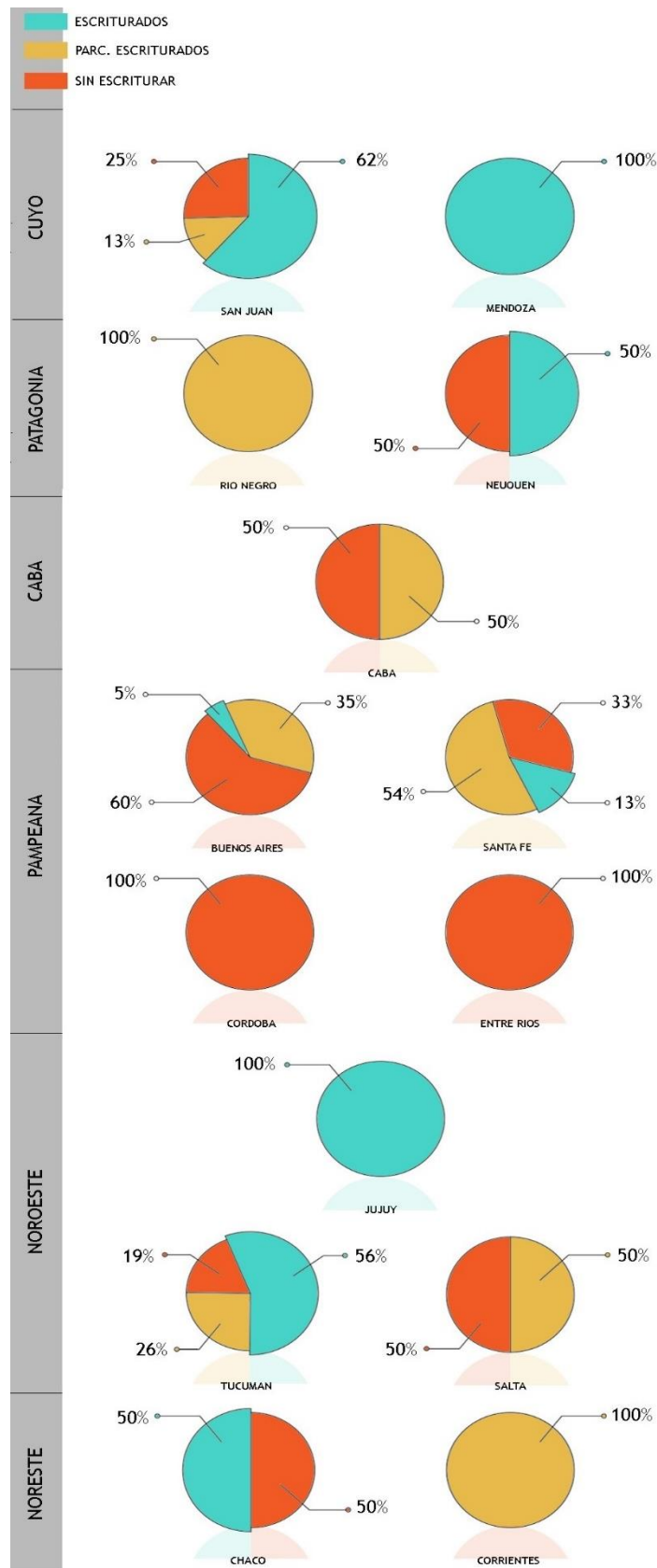


Fuente: elaboración propia con base a evaluación de resultados.

En una primera lectura de las dimensiones de análisis en función de los resultados de escrituración podría concluirse a menor cantidad de requisitos administrativos, mejores serán los resultados obtenidos. Sin embargo, la evaluación demuestra en definitiva que las variables analizadas no explican, en sí mismas, las diferencias en los resultados si no se las asocia directamente con la modalidad de transferencia. La conveniencia de aplicar uno u otro requisito debe examinarse en función de cómo se efectúe la venta del inmueble. Por ejemplo, exigir a una cooperativa de vecinos la confección y aprobación de la mensura es extremadamente riguroso y casi de imposible cumplimiento mientras que requerirlo al gobierno provincial o municipal es acertado en virtud de sus capacidades normativas, institucionales y administrativas.

Sin embargo, a partir de la evidencia estudiada pueden trazarse algunas reglas generales respecto de la innecesidad de una doble instancia administrativa de aprobación, la cual complejiza y ralentiza el proceso escriturario sin ningún beneficio. Lo mismo ocurre con la exigencia de cancelación de un mínimo del precio como paso previo al otorgamiento de la escritura. En primera instancia, esta previsión no parecería aumentar los incentivos al pago ni reducir la tasa de morosidad mientras que sí produjo interrupciones del proceso, un sinnúmero de actuaciones administrativas de refinanciación y demoras adicionales.

4. 3. 5) Distribución de los resultados en barrios intervenidos según provincia y región.



Cuadro 4: Resultados por modalidad de transferencia según dimensiones de análisis

	COOPERATIVA	PROVINCIA	MUNICIPIO	OCUPANTES
Cant. de barrios intervenidos	63	51	12	65
Resultados de escrituración	50% parcialmente escriturados al 57%	86% escriturado	57% escriturado	53% parcialmente escriturado al 73,6%
Tiempo promedio (en años)	14,1	4	0,7	9,6
Requirió modificaciones	SI	NO	SI	SI
Provincias donde se escrituró	Buenos Aires CABA San Juan Santa Fe	Buenos Aires Chaco Jujuy Mendoza San Juan Tucumán	Mendoza Santa Fe	Buenos Aires Corrientes Río Negro Salta Santa Fe Tucumán

Los resultados totales del Programa Arraigo en función de las transacciones y de cuántas familias recibieron su título de propiedad son sumamente difíciles de calcular porque se contabiliza en algunos casos por barrios y otros por parcela. La única forma de unificar el criterio es cuantificar todas las operaciones a nivel asentamiento, aunque el resultado será mucho más favorable del efectivamente logrado en la práctica.

Una forma aproximada de cálculo podría ser la siguiente: de los 421 barrios afectados al programa, se realizaron operaciones de transferencia únicamente en 191 (45,37%). A partir de los resultados obtenidos de la evaluación de la muestra se puede concluir que entre “escriturados” (29,9%) y “parcialmente escriturados” (32,5%) se concentra el 62,4% de los asentamientos. Si se traslada este resultado a la totalidad de los barrios incluidos en el programa, se puede estimar que se logró un 28,3% de escrituración.

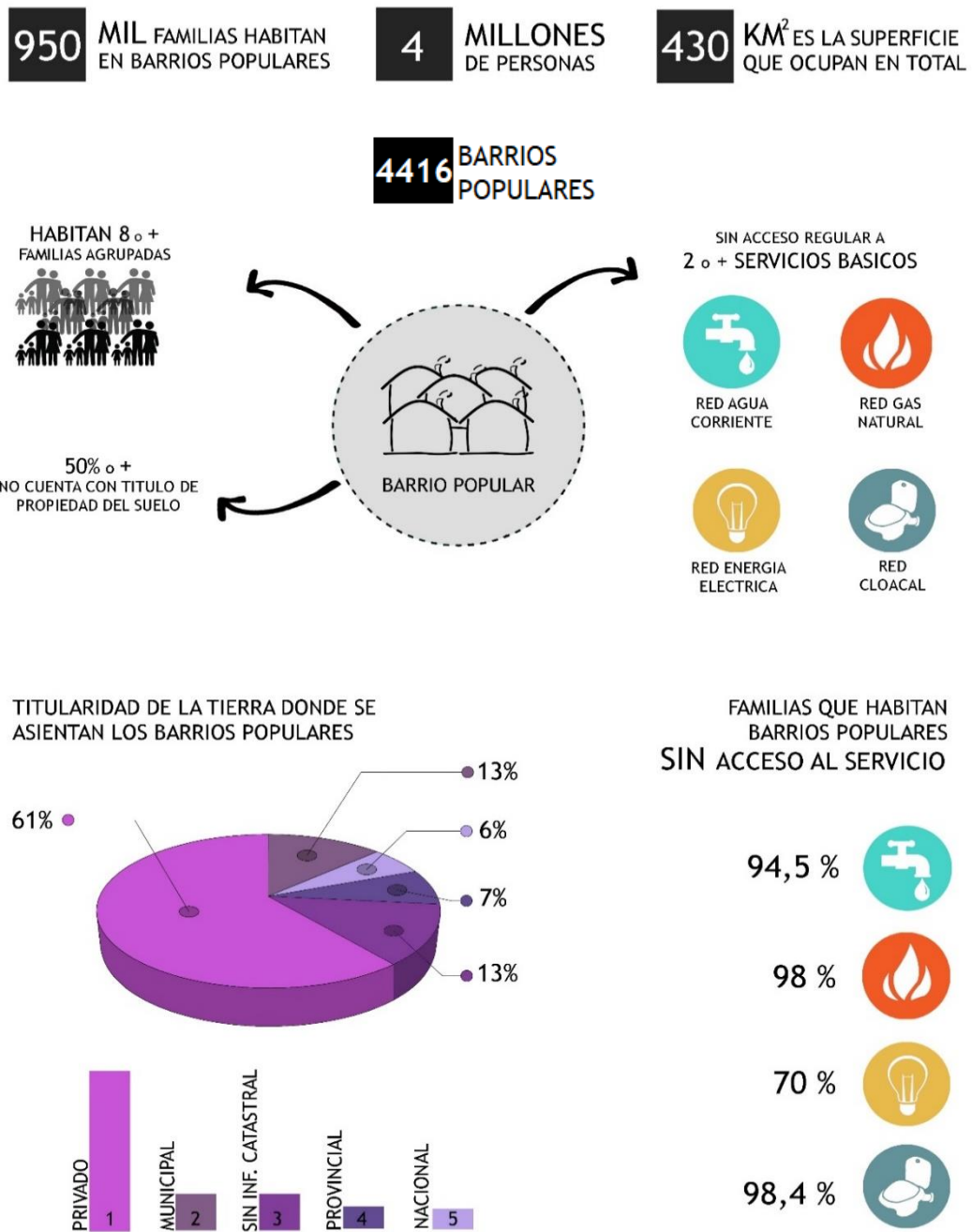
5. Nuevo régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana

Hasta el momento se ha repasado brevemente parte de la literatura existente en relación con la informalidad urbana y el funcionamiento del mercado de acceso al suelo en América Latina; a continuación, se exploró en detalle, desde las perspectivas normativas y de ejecución, el Programa Arraigo como política de regularización dominial y se evaluaron los resultados alcanzados en las últimas tres décadas. El análisis del caso expuso, en definitiva, la debilidad de los programas de titulación en cuanto a alcances, resultados y efectos.

Sin embargo, un nuevo hito legislativo obliga a revisar una vez más las dificultades en el acceso a un hábitat digno que sufre una gran parte de la población en nuestro país. A partir del dictado del Decreto N°358, en 2017 se crea el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (ReNaBaP), cuya función principal es la de registrar los bienes inmuebles ya sean de propiedad fiscal o de particulares donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas, al 31 de diciembre de 2016. Dicho registro está compuesto por aquellos barrios populares que se encuentren integrados con un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuente con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos dos de los servicios básicos.

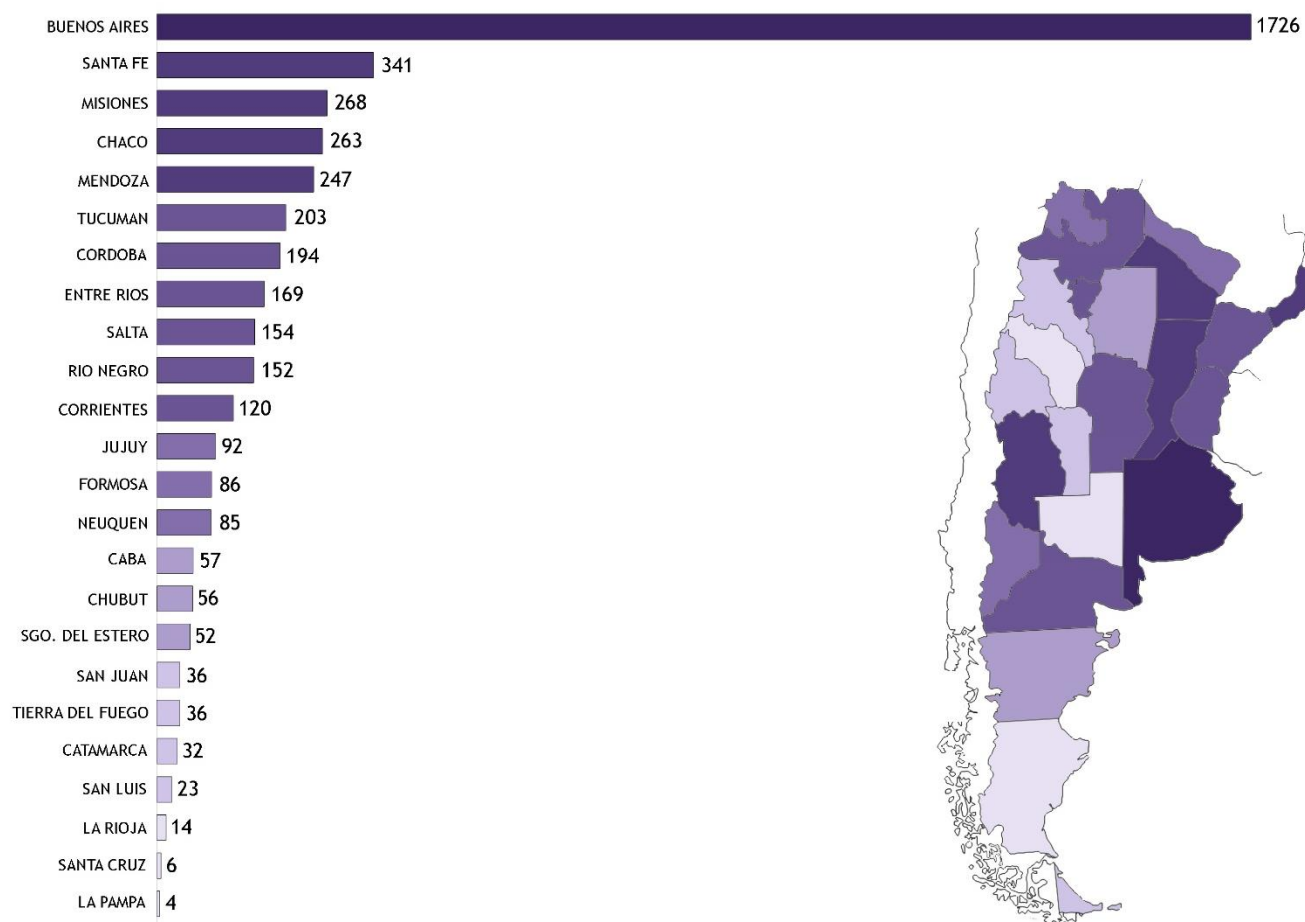
El Registro sirve principalmente como un instrumento de diagnóstico que permite por primera vez contar con números certeros de cantidad de villas y asentamientos, su geolocalización, sus características principales, la cantidad de familias que allí habitan y algunas de sus variables demográficas. El aporte es clave para la visibilización y reconocimiento del problema y su magnitud a los fines de diseñar e implementar políticas públicas focalizadas para las casi cuatro millones de personas que aún viven excluidas de la ciudad formal. Asimismo, permite identificar los actores estatales, privados y comunitarios que deben involucrarse en tal tarea.

Figura 7: Estado de situación Barrios Populares a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con base en información ReNaBaP a agosto 2018.

Figura 8: Distribución provincial de los Barrios Populares



Fuente: Elaboración propia con base en información ReNaBaP a agosto 2018.

Una vez cuantificado e identificado el problema, el siguiente paso fue el dictado de la Ley 27.453 que crea el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana. Con un fuerte impulso de las organizaciones sociales, la sanción de la norma logró amplio consenso en todas las esferas políticas e instaló una vez más en la agenda estatal, el acceso al suelo urbano como uno de los grandes desafíos a nivel nacional.

En consecuencia, cabe hacer un análisis disgregado del texto normativo, contemplando sus objetivos, los obstáculos que se enfrentarán para su implementación y las lecciones que deben ser aprendidas a la luz de las experiencias previas.

Este nuevo régimen presenta varias previsiones que lo hacen ampliamente superior del entonces Programa Arraigo. En primer lugar, no acota la intervención únicamente a tierras fiscales ocupadas, sino que apunta a resolver la solución de todos los barrios populares,

independientemente de la titularidad de la tierra donde se asientan. En segundo lugar, pretende consolidarlos desde sus dimensiones urbanística, ambiental y social, siendo la titulación sólo un paso más de integración a la formalidad.

Respecto del primer punto, en el artículo 2 de la ley se declara *“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”*, exceptuando los terrenos cuya propiedad sea el Estado Nacional. Se estipula entonces 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, sean de privados o incluso de titularidad municipal y provincial. El instrumento de la expropiación despertó tanto entre los operadores públicos como en el ámbito académico dos críticas principales. Por un lado, se cuestiona que se haya previsto la expropiación como único mecanismo para la adquisición del suelo por los altos costos que conlleva y las complejidades burocráticas para su implementación. Por otro lado, se cuestiona si la norma podría ser violatoria del federalismo consignado en nuestro orden constitucional dado que autoriza al Estado Nacional a expropiar inmuebles de propiedad provincial y municipal exceptuando únicamente a aquellos donde hubiera un proceso de regularización dominial iniciado (Cravino, 2018).

No obstante, el aspecto más interesante de la nueva ley radica en haber establecido por primera vez de forma masiva un régimen integral para armonizar las tareas de titulación con el objetivo de la integración socioespacial. Si bien algunas experiencias previas locales combinaron las dos soluciones de política, la mayoría de ellos priorizaron una por sobre la otra dando una solución parcial y disociada al fenómeno de la precariedad habitacional.

En este caso, se define la integración socio urbana, como el *“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”*²².

La implementación de las acciones descriptas constituye el mayor desafío planteado dado que se trata de una política remedial pretendiendo resolver realidades consolidadas por fuera del marco

²² Art. 1 Ley 27.453.

legal vigente. Un debate recurrente sobre la norma recae sobre su forma de financiamiento, escalabilidad y sostenibilidad en el tiempo. Si bien es un tema de crucial importancia, excede los fines del presente trabajo donde se estudiaron los instrumentos jurídicos sin desconocer la importancia de los financieros. En este sentido, puede sintetizarse la complejidad de la tarea en tres factores principales:

- i. Organización político-administrativa: Es en este punto donde las restricciones administrativas vuelven a tomar vital importancia, con una complejidad adicional por el funcionamiento del federalismo argentino. Las competencias en materia urbana se encuentran caóticamente descentralizadas y presentan una gran heterogeneidad interprovincial. En líneas generales son los municipios quienes tienen la autoridad territorial y la capacidad de fijar la normativa urbana, sin embargo, se ven limitados en la práctica no sólo por la falta de recursos y autonomía sino también por la “falta de herramientas legales para regular en los hechos la dinámica urbana regidas por normas de fondo” (Di Virgilio et al 2014 pp. 64). El Estado Nacional, en el marco del nuevo régimen de integración, tiene un rol preponderante pudiendo incluso expropiar las tierras provinciales y municipales. Nada de esto lo exime, sin embargo, de tener que necesariamente lidiar con las competencias subnacionales para cualquier tarea de regularización o provisión de servicios. Es así que lograr una correcta articulación entre los tres niveles del estado es una tarea esencial para el cumplimiento de la norma. Tal como surge de la evaluación del Programa Arraigo, la intervención de los gobiernos locales es imprescindible, no solo por sus potestades legislativas sino también por su conocimiento más cercano de la problemática de los asentamientos que permiten intervenciones focalizadas y acordes a las particularidades de cada uno. Una segunda lección a ser aprendida de los resultados del programa son las importantes desventajas que acarrea la dispersión institucional dentro del propio Estado Nacional. La ley prevé que AABE esté a cargo de los procesos expropiatorios y de regularización dominial mientras que pone en cabeza de la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU), dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, la creación e implementación del plan de desarrollo integral. Para evitar repetir errores del pasado donde la intervención de más de una cartera de Estado aumentaba los costos, los tiempos de gestión y obstaculizaba los procesos debe prestarse especial atención a las tareas de coordinación o incluso considerar la creación de un organismo único ad hoc. Que

finalmente las intervenciones para combatir la informalidad urbana tengan alcance en todo el territorio nacional, se implementen concurrentemente entre los tres niveles de gobierno y se sostengan en el tiempo, independientemente de las disputas partidarias y los cambios de gestión, será sin dudas la variable de éxito o fracaso un programa con metas a muy largo plazo.

- ii. Regularización dominial: La nueva ley no define específicamente como se tratará la transferencia de los inmuebles a sus ocupantes, sino que simplemente enuncia que AABE deberá²³ *“establecer un marco regulatorio especial para la regularización dominial de las viviendas que se encuentran en los bienes inmuebles identificados en el RENABAP, el que establecerá las contraprestaciones que asumirán los ocupantes de los bienes inmuebles sujetos a expropiación, **promoviendo las condiciones más beneficiosas para la adquisición de dominio o uso de los inmuebles**”* (resaltado propio). La indeterminación de la norma respecto de forma en que se regularizarán los inmuebles instala la posibilidad de considerar otros instrumentos distintos a la propiedad plena. Parte de la doctrina distingue la seguridad en la tenencia *de facto* en contraposición a aquella reconocida por el orden jurídico (Durand-Lasserve et al 2009, Van Gelder et al 2005, Clichevesky 2001). Además de los argumentos debatidos en el primer capítulo, se cuestiona si los títulos de propiedad son la única opción posible y si apta para resolver la problemática en todos los asentamientos informales por igual, desconociendo la variedad de tipologías y grados de consolidación que los distinguen. Una segunda observación que debe efectuarse es la previsión de condiciones para el “uso” de los inmuebles. Si bien inicialmente parecería debilitar el objetivo de la norma de garantizar seguridad, debe contemplarse si es un instrumento válido para incorporar a aquellas familias que no se encuentran en condiciones de adquirir su vivienda, es decir, la población más vulnerable a la que apunta el programa. En este punto, es esencial también repensar los alquileres en los barrios informales, cuestión que fue claramente ignorada en las experiencias previas de regularización. El Programa Arraigo preveía la propiedad plena como única opción y no incluía los inquilinatos en el marco de la intervención. Es así que, de detectar que alguno de los inmuebles vendidos por boleto de compraventa estaba siendo alquilado a un tercero, se procedía a desadjudicar al comprador original y continuar el proceso

²³ Art. 7, inciso 5 Ley 27.453.

escribirario en favor del locatario, reconociendo a favor de este último las sumas abonadas por su antecesor. Sin embargo, esta forma de operar no puede considerarse una solución adecuada a la dinámica del hábitat informal ni al ciclo de vida de sus ocupantes dado que genera situaciones conflictivas y de desconfianza entre los propios vecinos y aumenta las probabilidades de expulsiones forzadas con el solo anuncio de los procesos de titulación (Gilbert 2003, Durand Lasserre et al 2009). Las familias que alquilan irregularmente en los barrios populares padecen la informalidad dentro de la informalidad, afrontan precios elevados y condiciones sumamente precarias sin ningún tipo de protección jurídica o estatal (Tuchin 2017). Tal como fuera explorado en el capítulo 1, las reglas del mercado formal provocan procesos de exclusión y segregación que se replican también en el mercado de alquiler, aún más débil e inestable. Reese et al (2014) encuentra que la mayoría de los locadores en Argentina (propietarios con título o poseedores) tienen un promedio de una hasta ocho propiedades y algunos incluso alquilan espacios libres o construidos en sus lotes, o habitaciones en su propia vivienda. “Para ellos, el alquiler es una forma de aumento y/o de complemento de sus ingresos, a través de un sistema que sirve al mismo tiempo como resguardo del valor de sus inversiones y como seguro patrimonial para sus descendientes” (Reese et al 2014 pp. 102). Cabe cuestionar entonces si la regularización dominial debe, en estos casos, combatir el mercado de alquiler en los barrios populares, obligando a todos los habitantes a convertirse en propietarios. Forzar a la formalidad a aquellos inquilinos que no desean o no se encuentran en condiciones de adquirir un inmueble no será una forma de garantizar seguridad en la tenencia al mismo tiempo que destruye una forma de ahorro de otras familias de escasos recursos, ante la falta de otras alternativas en el mercado financiero. Si bien es imprescindible distinguir aquellos locadores que poseen múltiples propiedades y se apropian de la rentabilidad del suelo público, los inquilinatos en pequeñas escalas son parte del funcionamiento de los mercados informales y pueden intervenir de forma tal de aumentar la oferta de vivienda de alquiler de buena calidad.

La clave es entonces desarrollar los instrumentos jurídicos sólidos que cumplan su objetivo de reconocer y proteger los derechos de los habitantes de la ciudad informal sin generar más incertidumbre y exclusión.

Ofrecer una caja de herramientas variada y adaptable al contexto y situación de cada uno de los barrios y cada una de las familias que allí habitan podría redundar en una política participativa más eficiente y con menos retorno a la informalidad.

El mismo artículo que prevé la creación de un nuevo régimen de regularización establece: *“la transferencia entre personas humanas sólo podrá realizarse con esa finalidad (vivienda única, familiar y de ocupación permanente). 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.* Esta disposición es una incorporación innovadora que marca una diferencia sustancial entre el nuevo régimen y el Programa Arraigo. En este último se preveía en algunas operatorias la prohibición de transferir o ceder los inmuebles por un cierto límite de tiempo, exigencia que en muchos casos no se cumplía y colaboraba con el aumento de la informalidad. Esto hace necesario incorporar el dinamismo de las condiciones sociales de los barrios populares en las nuevas intervenciones. Fernandes (2008) propone preservar las áreas regularizadas para un mismo grupo social, es decir, los de bajos ingresos, lo que no quiere decir pretender mantener estáticamente a las mismas familias (“anclar las personas al suelo”). Las alternativas de las intervenciones estatales deben únicamente garantizar que el área integrada siga manteniendo su función social, evitando la gentrificación y el desplazamiento. Si bien la aplicación del derecho de preferencia puede resultar engorroso en la práctica y de difícil implementación, buscar mecanismos político-jurídicos que mantengan la formalidad que tanta inversión requiere del Estado, podría ser acertado. Pensar formas de subsidiar y abaratar los costos de mantenerse en la formalidad, al mismo tiempo que se fomenta la cultura registral, podría ser una opción que permita evitar que los efectos sociales positivos de la regularización se diluyan con el paso del tiempo. El suelo urbanizado, con servicios y garantía plena en los derechos de propiedad atraerá sectores de mayores ingresos por lo que las políticas a implementar deben resguardar la función social que se le asignó a esa porción de la ciudad para los sectores a los que fue originalmente consignada. Caso contrario se replicará la informalidad en otras áreas desocupadas y la inversión pública redundará únicamente en un beneficio privado de una parte de la población a la que no había sido destinada.

- iii. Marco normativo: Al pretender regularizar una realidad existente, el Estado tiene un margen de acción mucho menor a la hora de intervenir en la producción de suelo urbano y planificar el crecimiento de las ciudades. En estos casos, la lógica debe darse a la inversa, intentando adaptar la norma vigente a los hechos consolidados. Si bien se ha estudiado que las excesivas regulaciones urbanas son causa fundante de la informalidad, se deben fijar al menos

estándares mínimos ambientales y de habitabilidad. Cabe reflexionar entonces hasta qué punto debe flexibilizarse la norma vigente para que puedan cumplirla los asentamientos irregulares. Crear un doble régimen de regulaciones urbanas puede profundizar aún más la segregación existente, generando ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda. La verdadera integración socioespacial se garantiza equiparando en la mayor medida posible la ciudad formal y la informal. Caso contrario, simplemente se estaría legitimando desde el propio Estado que algunos sectores de la población vivan en situaciones de precariedad urbana y habitacional (Cravino, 2009, 2018). Lo mismo ocurre con la provisión de servicios básicos e infraestructura. Almansi et al (2005) define las dificultades de acceso a los mismos como una consecuencia de la inexistencia de un marco normativo con enfoque social y una regulación que no permite crear un suelo urbanizable con miras al desarrollo social. Catenazzi y Reese (2010) destacan el rol de participación privada en la prestación de servicios como una forma de profundización de “las formas mercantilizadas de acceso a las condiciones de habitabilidad” (Catenazzi y Resse, 2010, pp. 73). Si bien nada en la legislación vigente impide a las prestatarias tanto públicas como privadas trabajar en los asentamientos informales, la inexistencia de obligaciones específicas sirve muchas veces como excusa evitar los altos costos y los riesgos de proveer a dichas poblaciones. En la práctica se genera entonces un círculo vicioso de informalidad donde los gobiernos locales requieren de provisión de servicios y aptitud ambiental para la aprobación de los planos de mensura que habilitan las transferencias de propiedad y las prestatarias requieren del título de propiedad para la conexión de los servicios.

Por otro lado, además de las notables mejoras en la calidad de vida de las familias, la provisión de servicios e infraestructura tiene otra función social. Dado que, tal como se expuso en el capítulo 1, aumenta la seguridad en la tenencia, actúa también como un buen dinamizador de inversión en la vivienda. Asimismo, y en virtud de la tan pregonada participación de los ciudadanos en los procesos de titulación es necesario reconocer que el acceso a los servicios es una de las demandas prioritarias, en la mayoría de los casos, por encima de la obtención del título de propiedad (Duhau 2002, Clichevesky 2001). La reglamentación e implementación del nuevo régimen podría ser entonces una buena oportunidad para volver a replantear la dinámica del mercado en función de la garantía de provisión de los servicios básicos.

6. Reflexiones finales y recomendaciones de políticas públicas

A lo largo del presente trabajo se ha tratado de reconstruir la historia, los fundamentos, los objetivos y la forma de implementación del programa de regularización dominial de mayor alcance en Argentina. A continuación, se presentaron una serie de resultados empíricos para colaborar con el conocimiento del alcance intervención. Por último, se presentó el nuevo régimen de integración social urbana, destacando sus principales logros y desafíos.

La lógica detrás del Programa Arraigo, en línea con la experiencia regional, fue avanzar con procesos masivos de titulación a los fines de paliar la situación de inseguridad y precariedad sufrida por las familias que vivían en la irregularidad urbana. Sin embargo, al ser concebido disociado de las estrategias de producción del hábitat y desconociendo las causas generadoras de la informalidad, su impacto en el acceso formal al suelo por parte de los sectores de menores ingresos fue casi nulo. Los instrumentos jurídico-institucionales desarrollados fueron insuficientes e incompatibles con las realidades consolidadas. Si bien el título de propiedad plena conlleva algunos beneficios individuales para las familias que logran obtenerlo, puede aumentar la inseguridad jurídica de los asentamientos, provocar desplazamientos y enviar señales distorsionadas al mercado que colaboren a reproducir la informalidad.

Respecto de su implementación el programa fue sufriendo diversas mutaciones normativas y jurisdiccionales que devinieron en distintas modalidades de intervención, permitiendo un análisis comparativo de las mismas. En relación con su dimensión organizacional y de competencias, la primera lección a ser aprendida es reducir a la menor escala posible la dispersión institucional. La multiplicidad de organismos estatales intervinientes no colabora con un abordaje integral de la problemática, sino que aumenta la burocracia e incrementa los tiempos de gestión. La segunda lección de la experiencia analizada es la crucial importancia de la articulación entre los tres niveles de gobierno en materia de políticas públicas urbanas. La distribución de las competencias en el plexo normativo vigente obliga al Estado Nacional a convertirse en el garante de la democratización del espacio urbano, acompañando a los gobiernos locales en sus procesos focalizados de producción del hábitat. La tercera lección a considerar es la forma de la participación de las familias alcanzadas por la intervención en su implementación. Si bien es imprescindible que los propios habitantes de los barrios populares sean los protagonistas de su integración a la ciudad formal, no puede exigirse que cumplan con ciertas condiciones cuando es el propio Estado el que obstaculiza o niega su acceso.

Los resultados del Programa Arraigo, evidencian al igual que otras experiencias latinoamericanas, el escaso alcance de este tipo de intervenciones en términos cuantitativos. En casi 30 años se logró transferir con título de propiedad menos de un tercio de los barrios inicialmente afectados y el resultado sería significativamente más bajo si se midiera en términos de familias en lugar de asentamientos. La complejidad de la tarea, la falta de financiamiento suficiente, la inexistencia de mecanismos específicos y la enorme escala de la cuestión son solo algunas de las causas del fracaso. Sin embargo, la mayor de las fallas puede atribuirse a haber tratado de forzar la formalidad con instrumentos propios del derecho civil sin ningún tipo de modificación en la normativa urbana y transaccional con orientación social.

La creación de un régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana más integral y completo da una nueva oportunidad para abordar la problemática de la informalidad urbana en nuestro país. El desafío radica principalmente en lograr el diseño e implementación de una política pública desde la demanda de los sectores populares, sostenida por instrumentos jurídicos específicos, mecanismos de gestión urbana e instituciones adecuadas.

El nuevo régimen debe ser superador de las iniciativas previas y lograr una correcta armonización entre el objetivo de titulación de la tierra y el mejoramiento e integración urbana. Los requisitos del programa deben ser delineados con especial cuidado de no excluir a los más vulnerables dentro de la población objetivo y pensar soluciones específicas conforme las diversas realidades que se viven en cada uno de los barrios populares y las diferentes características de tenencia (propietario informal o inquilino).

En cuanto a la regularización dominial, la creación de una caja de herramientas con más de una opción para garantizar la seguridad en la tenencia parecería ser el mecanismo más adecuado y acorde a las dinámicas sociales. Cuidando reconocer los derechos de los habitantes en todos los casos, contar con instrumentos progresivos y de distinta índole permitiría un mayor cumplimiento de los objetivos que al brindar una respuesta homogeneizada a todos los asentamientos y a todas las familias que allí habitan.

Por último, para poder sostener los beneficios de la integración en el tiempo y el espacio se requiere de políticas complementarias que mantengan la función social del suelo urbanizado y faciliten los medios para permanecer en la formalidad.

Sin embargo, todas estas recomendaciones aplican mayormente a políticas de naturaleza remedial. Para corregir las distorsiones del mercado inmobiliario y crear ciudades verdaderamente inclusivas la respuesta debe ser mucho más amplia y radical. Desde una distribución más equitativa del ingreso hasta una reconfiguración del espacio urbano y la formalidad, son muchas las transformaciones necesarias para que todas las familias logren el mismo acceso a la ciudad.

7. Bibliografía consultada

Almansi, F., Hardoy, A., Pandiella, G., Urquiza, G., Gutierrez, E. y Schusterman, R. (2005). La lucha por acceder al agua: la tierra, la expansión y prestación de servicios de agua y saneamiento. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. Buenos Aires.

Azuela de la Cueva, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55. N°133.

Brassiolo, P. y Fajardo, G. (2017). Los mercados de vivienda y la informalidad urbana. Capítulo 4 en *Crecimiento Urbano y Acceso a Oportunidades: un desafío para América Latina*, CAF. Banco de Desarrollo de América Latina. SSN: 980-6810-01-5.

Calderón Cockburn, J. (2001). Comparative Analysis of the Benefited and Non-Benefited

Calderón Cockburn, J. (2011). Titulación de la propiedad y mercado de tierras. *EURE*, Vol. 371 – N°111) pp. 47-77

Canestraro, M.L. (2013). ¿Ilegales, irregulares, informales? Aportes para un debate sobre el acceso al suelo. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología; Nómadas. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*; 2013; 6-2013; 249-270.

Catenazzi, A. y Reese, E. (2010). La dinámica del crecimiento urbano, el déficit habitacional y las asignaturas pendientes: Derecho a la ciudad. *Voces en el Fénix*. Vol. I. pp. 72-75.

CEPAL. Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Estimación de población urbana en Argentina al 2019.

Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación.: CEPAL.

Clichevsky, N. (2001). Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización. *Territorios* N°6, Bogotá.

Clichevsky, N. (2002). Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina. CEPAL.

Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. CEPAL.

Clichevsky, N. (2007). Informalidad urbana: abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones. Seminario Latinoamericano Teoría y política sobre asentamientos informales, Los Polvorines, UNGS. 245

Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 14, Núm. 1, pp. 63- 88, Colombia. Universidad Nacional de Colombia.

COHRE (2005). El derecho a la vivienda en Argentina. Informe de misión de investigación. Buenos Aires.

Cravino, M.C. (2018). Asentamientos populares, entre la regularización y la nada. Café de las Ciudades Revista digital.

Cravino, M.C.; Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2002). Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90. Instituto del Conurbano, Los Polvorines. UNGS.

De Soto, H. (1989). El otro sendero: La revolución informal. Lima. Ed. El Barranco.

De Soto, H. (2000). El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo. Lima. El Comercio.

Di Virgilio, M., Guevara, T. y Arqueros, M. (2011). Veinte años no es nada. Procesos de regularización en villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ciudad y Territorio, XLIII, 167.

Di Virgilio, M., Guevara, T. y Arqueros, M. (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. INVI, 29, 80.

Di Virgilio, M., Herzer, H., Merlinsky, G. y Rodríguez, M.C. (2011). La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Duhau, E. (2002). Dimensiones socio - políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares. Curso de desarrollo profesional sobre Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.

Durand-Lasserve, A. and Payne, G. (2007) Evaluating Impacts of Urban Land Titling: Results and Implications: Preliminary Findings, Draft Report for Geoffrey Payne and Associates, London.

Durand-Lasserve, A., y Selod, H. (2009). The formalization of urban land tenure in developing countries, In Lall, S. Freire, M., Yuen B., Rajack R., and Heullin J.J, (eds) Urban Land Markets, Improving Land Management for Successful Urbanization. Springer.

Fernandes, E. (2002). La influencia del Misterio del Capital de Hernando de Soto. Land Lines, Vol. 14, N° 1. Lincoln Institute of Land Policy.

Fernandes, E. (2007). Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas. Introducción en Araujo Larangeira, A. Regularización de asentamientos informales en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.

Fernandes, E., y Smolka, M. (2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones. Land Lines, Vol. 16, N°3.

Fernandes, E. (1999). Redefining Property Rights in the Age of Liberalization and Privatization. Land Lines.

Field, E. (2005). Property rights and investment in urban slums. Journal of European Economic Association Vol 2, N° 3, pp. 279–290.

Galiani, S. and Shargrodsky E. (2005). Property rights for the poor: effects of land titling. Working Paper, No 29, Stanford Centre for International Development, Stanford University.

Galiani, S. and Schargrodsky, E. (2011). The dynamics of land titling regularization and market development, WIDER Working Paper, No. 2011/88, The United Nations University World

Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.

Gilbert, A. G. (2002). On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando De Soto: What Difference Does Legal Title Make?. *International Development Planning Review*, Vol. 24, N°1. pp. 1-19. ISSN 14746743. 24.

Gilbert, A. (2003). *Rental Housing An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*, UN-Habitat.

Goytia, C., Mendoza, C. y Pasquini, R. (2010). Regulación del suelo en aglomerados urbanos de Argentina y su relación con la condición de tenencia residencial de los hogares. Lincoln Institute of Land Policy. Documento de Trabajo.

INDEC. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2018. *Informes técnicos*, Vol. III, N°59. ISSN 2545-6636.

Mesa de Trabajo Interministerial. (2016). Informe Nacional de la República Argentina Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III).

ONU (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

ONU-Habitat (2016) *Urbanization and Development: Emerging Futures*. World Cities Report 2016.

ONU-Habitat. (2017). *Nueva Agenda Urbana*.

Payne, G., Durand-Lasserve, A. y Rakodi, C. (2009). The limits of land titling and home ownership. *Environment and Urbanization*. Environ Urban. Vol. 21.

Relli Ugartamendía, M. (2018). *Política de Regularización del Hábitat Popular Urbano: Provincia de Buenos Aires y Partido de La Plata, 1983-2015*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires.

Reese, E., Almansi, F, del Valle, J. y Juan, A (2014). Políticas habitacionales y la regulación del alquiler en Argentina. Capítulo 4 en Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido. Banco Interamericano de Desarrollo.

Smolka, M. (2003). Informality, urban poverty, and land market prices. *Land Lines* 15(1). Lincoln Institute of Land Policy Research Paper.

Smolka, M. y Biderman, C. (2011). Housing Informality: An Economist's Perspective on Urban Planning in *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning* (Oxford Handbooks in Economics).

Smolka, M. y Larangeira, A. (2007). Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas. Introducción en Araujo Larangeira, A. Regularización de asentamientos informales en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.

Tuchin, F. (2017). Problemas y soluciones a los alquileres precarios. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

UN Habitat y UNESCAP (2008). Quick Guide for Policy Makers Land: A crucial element in housing the urban poor.

UN Habitat. (2003). Handbook on Best Practices, Security of Tenure and Access to Land.

Van Gelder, J. L., Ostuni, F. y Endress, T. (2005) Estar 'en el aire': Seguridad en la tenencia e inversión en el hogar en cinco barrios informales de Buenos Aires. *Medio Ambiente y urbanización*, Vol. 62, pp. 175-189.