

Reivindicaciones sociales y mercados. Consideraciones sobre la ley 27.453 Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana.

Social demands and markets. Considerations of the law 27.453 Regime of Regularization For the Urban Social Integration.

Aníbal Saavedra

Universidad Nacional de La Rioja, Argentina

Resumen

El presente trabajo efectúa una reflexión crítica sobre el texto de la Ley 27.453, de la República Argentina, Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, sancionada el 10/10/2018.

Se consideran los aportes del desarrollo del concepto de *homo oeconomicus* de Wendy Brown, según el cual los sujetos se reconfiguran de ciudadanos o agentes políticos a emprendedores individuales, incluyendo roles contradictorios de las propias organizaciones sociales populares.

También se consideran los aportes de William Davies acerca de las etapas del Neoliberalismo incorporando el sentido punitivo de la actual, también llamada neoliberalismo tardío por Daniel García Delgado.

Por último se aportan conceptos y reflexiones de David Harvey, acerca de los procesos de desarticulación y atomización de las formas colectivas de posesión de tierra y viviendas, y la intervención de los mercados inmobiliarios en estos procesos.

Palabras clave: vivienda, mercado, *res nullius*.

Abstract

The present work aims at making a critical reflection upon the text of Act No. 27.453 of the Argentine Republic, called "Dominial Regularization Regime for Socio-urban Integration", passed on 10/10/2018.

The contributions of the development of the *homo oeconomicus* concept by Wendy Brown are considered. According to this concept, people change from citizens or political actors into individual entrepreneurs, including contradictory roles characteristic of social and popular organizations.

The present work also takes into considerations all the contributions made by William Davis, which refer to the different Neoliberalism stages, incorporating the punitive sense of the present neoliberalism stage, also named late neoliberalism by Daniel Garcia Delgado.

Finally, different contributions and analyses made by David Harvey are taken into account, which make reference to the processes of dismantling and fragmentation of the collective forms of land and housing ownership, and the intervention of the real-estate markets in these processes.

Keywords: housing, market, *res nullius*.

Introducción

El neoliberalismo como régimen político se caracteriza entre otros componentes por el desplazamiento del *homo oeconomicus* sobre el *homo politicus* (Brown, Wendy, 2015) por el cual los sujetos abandonan su carácter de agente político (sujeto de demandas, asociación, opción racional o lucha de clases), para redefinirse como emprendedor individual, como agente individual de sí mismo en un sistema económico que reemplaza o abarca la función política de la sociedad y el gobierno. El sistema neoliberal en tanto régimen, sobrescribe los parámetros del mercado y la economía capitalista en la constitución de la sociedad como fuente y discurso exclusivos y excluyentes. Dentro de esta lógica, se inscribe el abandono de formas colectivas de tenencia de la tierra, en este caso, urbana ocupadas con fines habitacionales y de subsistencia económica, basadas en la cooperación y organización popular (generalmente en contextos y situaciones de, o impulsadas por, la pobreza y pobreza extremas). Se interroga aquí acerca de la Ley en estudio sobre su hipotética inscripción en esta lógica, en el contexto del neoliberalismo tardío de la Argentina (García Delgado - Gradín, 2017), abriendo incógnitas sobre la participación institucional del estado y las organizaciones sociales, dejando abierta a la indagación si la posible atomización en

propiedades individuales de esas viviendas, precarias tanto en su materialidad como su estatus legal, podría convertirlas en una mercancía individual (Harvey, David, 2014); el interrogante (que no se espera clausurar aquí) es si en este *ethos* del *homo oeconomicus*, impuesto por la vía del discurso dominante y la creación de sentidos, se incorpora a unos sujetos individuales socioeconómicamente frágiles, al mercado inmobiliario urbano, sobrando largamente, en esta especulación, la capacidad de competir a cada sujeto en los términos que propone el neoliberalismo.

La perspectiva del *homo oeconomicus*

El contexto político e institucional del caso es Argentina entre Diciembre de 2015a 2018, primera mitad del gobierno de la coalición "Juntos por el Cambio"¹, con la presidencia de Mauricio Macri, y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires encabezada por Horacio Rodríguez Larreta de la misma coalición. García Delgado y Gradín (2017) en "El Neoliberalismo Tardío" realizan una reflexión sobre el proceso político de la época. Una de las características que expresan, de interés aquí que permiten encuadrar dicho contexto, es "la fragmentación del *demos*", entendiendo así

¹ Esta coalición se conforma a partir del PRO, expresión de las fuerzas políticas liberales, y el partido Unión Cívica Radical, más otras

expresiones menores de inclinación liberal-conservadora.

a ésta como individuos sin articulación, concebidos "como un mercado segmentado en públicos diferentes" (García. 2017, p. 23). Una de las estrategias para esta fragmentación es la despolitización de las demandas sociales y su resolución individualizada o micro sectorial, evitando o minimizando la reivindicación política de los logros sociales de los colectivos organizados.

Parece necesario, aunque resulte obvio, insistir en que el neoliberalismo es un fenómeno político de larga data y ha tenido manifestaciones más o menos continuas en Argentina y casi todo el mundo occidental. La utilización de tipologías teóricas sobre la realidad no implica la existencia de "otro neoliberalismo", sólo permiten destacar algunos aspectos puntuales de su manifestación contextual, sin que pierda por ello su tradición ideológica y su prolongado y hondo rastro social, político y económico en el país y el mundo.

Wendy Brown en "El Pueblo Sin Atributos" (2015) analiza la desnaturalización o desvíos de la idea primigenia de la democracia como gobierno del pueblo, en el desarrollo e implementación hegemónicas de la política y la ideología neoliberales. En ese camino se redefine también un *homo oeconomicus* que desplaza al *homo politicus* por varios caminos.

Uno de los desplazamientos se produce por el reemplazo de las categorías que

históricamente preocupan a la sociedad en torno a lo político, según diversas perspectivas y momentos del devenir social del capitalismo: el buen vivir, el bien común, la justicia, la igualdad, la equidad, el equilibrio natural, la igualdad de géneros, etc. son incompatibles con la centralidad del mercado y los objetivos de la economía de los grandes capitales, que establece la hegemonía neoliberal. Este reemplazo no implica la desaparición de la política, que sigue ordenando la dinámica formal y legal de la constitución del gobierno, los procesos democráticos y el ejercicio del gobierno, pero es la naturaleza intrínseca de los mismos lo que es reemplazado por los principios del mercado y la economía capitalista. El estado, las organizaciones de la sociedad, las razones de la lucha de clases, las causas comunitarias o demandas colectivas, no son instituciones o fuerzas sociales con fines propios, definidos por su ontología, sus concepciones históricas o su autopercepción, sino instrumentos, o incluso escollos, para la instauración de una lógica de la sociedad ordenada en su conjunto, tanto en la mirada colectiva como (especialmente) individual, en torno a la calificación del crédito, el valor de mercado individual, las reglas del sistema financiero, la tasa de ganancia (Brown, 2015).

El estado, entonces, en otro de los desplazamientos, deja de explicarse y definir su función en las compensaciones o desequilibrios del mercado, dentro de las concepciones más difundidas del estado

de bienestar, o canalizador de las demandas articuladas de los sectores más necesitados, en las versiones populistas, o aún organizador y promotor de la economía de mercado armonizando las fuerzas económicas, como plantea el neoliberalismo en sus versiones más tempranas, las descritas por William Davies (2016) como etapas combativa y normativa².

Para la última versión, *punitiva* según Davies, el estado debe sencillamente facilitar la competencia, sin atender a aquellos que en esa competencia pierden o son desplazados como actor económico, a los cuales les queda como opción la reconversión en otra actividad o rol como la proletarización, la informalidad, la indigencia, o la desaparición física. Antes bien, frente a una crisis del sistema, quien es socorrido contra el riesgo de caída es el propio sector financiero en sus actores más grandes, bajo el concepto célebre y cinematográfico de "*demasiado grande para fracasar*" (Brown, 2015, p. 54), por el cual la reserva federal estadounidense salió a financiar los grandes bancos, descalzados por la burbuja financiera e inmobiliaria.

Es un proceso que puede considerarse progresivo o histórico como lo describe Davies, es el resultado de adaptación y

absorción cultural, discursivo no sólo en lo lingüístico sino en el sentido de hegemonía política, de cada actor individual, que acepta y aferra su identidad y delimitación social como *homo oeconomicus*, sin sentir pérdida alguna acerca de su condición de sujeto político o *homo politicus*. Como tal, su consideración acerca del ascenso social, el éxito, la satisfacción de sus necesidades, incluso su trascendencia en términos culturales, pierde de vista un sentido de derechos o reivindicaciones, circunscribiendo sus motivaciones y objetivos en torno al valor de intercambio, el *curriculum vitae*, la calificación del crédito, las posesiones individuales, por lo cual su eventual fracaso está o estará vinculado a su propia ineficiencia, debilidad, incapacidad o la inviabilidad de su actividad o rubro frente a otros más exitosos o dominantes del mercado³. (Brown, 2015)

Este sentido del fracaso por mano propia, de la pobreza como consecuencia de la propia incapacidad, es descrita por Davies como una característica de la etapa actual del neoliberalismo que llama "neoliberalismo punitivo" (Davies, 2016). Este autor incorpora a la culpa como motor psicológico de la sociedad en la instalación de esta idea neoliberal hegemónica. Se debe pagar las culpas del endeudamiento,

² Como es ampliamente aceptado, toda caracterización teórica es una simplificación que tropieza con la complejidad del funcionamiento real de la política.

³ Castel, Robert, en "La metamorfosis de la cuestión social", 1999, realiza un análisis exhaustivo sobre los aspectos de la naturaleza del trabajo y los individuos en el contexto neoliberal.

del déficit, de la inflación, producidas por las políticas socialdemócratas, keynesianas, populistas⁴.

Las propias organizaciones de la sociedad civil, los colectivos no gubernamentales, quedan inmersos en la lógica y explican también el desplazamiento que se intenta describir. Para Brown la "*economización normativa*", es decir el reemplazo de los principios de la democracia por los del mercado y la competencia capitalista, producen la desaparición del *homo politicus*, en palabras de la autora "*la criatura que se gobierna a sí misma y gobierna como parte del demos*" (Brown, 2015, p. 162)⁵(como se dice más arriba, sujeto de demandas, asociación, opción racional o lucha de clases) y su reemplazo por el *homo oeconomicus*⁶. En palabras de Brown:

Éste es el significado de una racionalidad rectora y es la razón por la que las ONG, las organizaciones sin fines de lucro, las escuelas, las organizaciones vecinales e incluso los movimientos sociales que se entienden a sí mismos como opositores de las políticas económicas neoliberales pueden, no obstante, organizarse a través de la racionalidad neoliberal. (Brown, 2015, p. 162-163)

⁴ La expresión "pagar la fiesta" se volvió usual en la difusión mediática en Argentina en el último quinquenio (N.d.A)

⁵ En el original *demo* en cursivas. La autora reconoce las múltiples acepciones de este término en diferentes perspectivas históricas y conceptuales, lo utiliza en la representación

Para este trabajo resulta significativo este aspecto, dado que conceptos como la mercantilización de la tierra y la vivienda, la percepción como actor económico individual de las personas, la calificación individual frente al crédito, pueden ser demás de construcciones conceptuales sedimentadas en los individuos, valores incorporados por las propias organizaciones sociales como principios normativos, aun cuando operen contra la propia ontología de dichas organizaciones como construcciones democráticas, desconociendo o solapando los riesgos materiales reales hacia los propios representados en un contexto de mercado omnímodo, y de *laissez faire*, o aún proactivo hacia la competencia irrestricta por parte del estado.

Este escenario institucional y político queda articulado bajo la forma en que Brown describe la "gobernanza neoliberal", como forma en que se interpretan los roles del estado, las instituciones y los particulares. En palabras de la autora, al describir el escenario por el cual la corporación Monsanto logra imponer legislaciones que atienden a sus intereses bajo el pretexto del crecimiento económico nacional y la seguridad alimentaria:

más actual de lo que puede identificarse como democracia liberal.

⁶ Este desplazamiento, que Brown analiza a partir de la conceptualización de Foucault, "*se da en el paso del liberalismo económico clásico al neoliberalismo*" (Brown, 2015, p. 62). En términos temporales ella refiere la primera década del presente siglo.

En esta historia también resulta visible la mezcla específica de metas estatales y de negocios a través de la gobernanza neoliberal, una mezcla que excede las directivas entrelazadas o los acuerdos *quid pro quo* que resultan familiares de versiones previas del capitalismo. El proyecto del Estado consiste en facilitar el crecimiento económico y un clima de inversión fuerte, no en el bienestar de un sector o un pueblo particular, aunque también absorbe en sí mismo los propósitos más amplios y la ética que antes se suministraba en otras partes. Por lo tanto, en la gobernanza neoliberal se despliega un conjunto de trasposiciones éticas: los negocios se consagran al desarrollo local mientras el gobierno se consagra al posicionamiento global, los gobiernos negocian contratos y las empresas se convierten en educadores, los gobiernos se interesan en el clima de inversión y los negocios en la ética, el gobierno pone prioridad sobre el crecimiento económico, las calificaciones crediticias y el posicionamiento económico mundial mientras que los negocios representan los intereses de los necesitados o los descuidados." (Brown, 2015. P. 118-119)

Para la preocupación de este trabajo, es también importante visibilizar el rol redefinido de las organizaciones sociales. Brown ejemplifica con una serie de fallos de la corte estadounidense, cómo los intereses colectivos representados por organizaciones gremiales o de consumidores van siendo desplazados, favoreciendo a los poderosos pero usando

argumentos vinculados a las libertades civiles, y equiparando a las corporaciones con los particulares. A este giro político e institucional, se suma el "*desplazamiento neoliberal de los valores democráticos*" (Brown, 2015, p. 123), que producen su impacto en la conciencia colectiva de la sociedad, por el cual las organizaciones democráticas populares son reemplazadas materialmente, o sus fines y cosmovisión, por los valores del mercado y la economía capitalista, y su accionar queda inmerso en una gobernanza global que se asienta en esas nuevas impuestas bases normativas.

¿Mercantilización de la vivienda popular?

El otro aspecto que se considera en esta reflexión es el tema de la mercantilización de la tierra y las consideraciones que se extienden a la vivienda en general y a la vivienda del barrio popular en particular.

Es común en nuestro país, en tanto resultante de los procesos de mundialización en los términos que le imprime Samir Amín (2001), encontrar áreas o enclaves, o la convivencia en un mismo lugar, de diferentes sectores económicos y sociales, que responden a estructuras económicas y culturales de diferente naturaleza, que la tradición liberal describe como "dinámicos" o "modernos" contra otros "atrasados" o "tradicionales", entre otros términos propios del léxico.

Esta heterogeneidad, que intrínsecamente es desigualdad, es resultado de los que

Amin describe como la mundialización de los mercados del capital y los productos, conviviendo con la segmentación de los mercados del trabajo. La resolución de esto último queda en manos de los países sometidos a esta lógica mundializadora, así a la desigualdad entre países le sucede la desigualdad interna en los países más débiles, donde se postergan aquellos sectores de la economía en los que el valor económico del trabajo es tasado por los parámetros de la mundialización de productos y capitales, o dicho de otro modo, en los cuales los actores sociales sólo tienen para ofrecer una fuerza de trabajo de escaso valor. Se retornará sobre este aspecto más adelante.

Precediendo este escenario, David Harvey (2004) en "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión", describe los procesos que acompañan la acumulación originaria según Marx (Inmediatamente veremos cómo el autor los vincula a procesos actuales). Dice:

Estos incluyen la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad – común, colectiva, estatal, etc.– en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; la

monetización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra; el tráfico de esclavos; y la usura, la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito. El estado, con su monopolio de la violencia y sus definiciones de legalidad, juega un rol crucial al respaldar y promover estos procesos. (Harvey, 2004, pp. 113)

¿Por qué se incluyen aquí principios que en principio corresponden a la etapa precapitalista? El propio autor lo explica al afirmar que tales procesos ya no pueden considerarse "primitivos" u "originarios" cuando se encuentran en pleno curso y forman parte definitoria de los procesos políticos vigentes, y es esa la naturaleza central de lo que describe como "*acumulación por desposesión*" (Harvey, 2004, Id.).

También Harvey, en "Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo" (2014) continúa este análisis acerca de "*La propiedad privada y el estado capitalista*" (p. 54 en adelante) partiendo de una distinción entre propiedad privada y posesión individual. La segunda implica el control o uso de un bien, incluyendo como tales a la tierra y la vivienda, pero que por la naturaleza de este uso o control que no es total o completo, no permite su disposición en tanto mercancía simplemente porque no puede ser vendida (bajo las reglas del mercado capitalista) por el sujeto que ejerce esa posesión. La propiedad privada, en tanto, que implica el cumplimiento de las formalidades requeridas por el mercado (en esto la

asistencia del estado es requerida), es inmediatamente considerada mercancía o bien intercambiable por dinero, es decir, tiene un valor de cambio o valor monetario, y su propietario puede participar plenamente del intercambio mercantil, o sea proceder a su venta, y puede ser adquirida por cualquier otro actor del mercado. Previamente, el autor describe la transición del valor de uso al valor de cambio de la vivienda.

Por otra parte, la vinculación de la propiedad privada y el dinero por la vía del valor de cambio, justifica su consideración bajo las actuales miradas en tanto bienes del mercado de capitales que están sujetos al valor monetario que son capaces de generar. Este galimatías se puede tratar de simplificar como la aplicación del *res nullius* (Harvey 2014, p. 55), principio del capitalismo que considera *legítima* a la propiedad de la tierra y a la tierra misma, en la medida que ésta puede conducir la aplicación del trabajo en la producción de valor. Así, la tierra que no produce rentas o ganancias, no debería tener una *propiedad legítima*. Dice Harvey:

La ausencia de producción de valor (y de plusvalor) no sólo justificaba la desposesión total por los británicos de los derechos sobre la tierra de los irlandeses, sino que también justificaba la desposesión y erradicación de las poblaciones indígenas «improductivas» en las Américas y más tarde en la mayor parte de África, para dar paso a los colonizadores «productivos». La versión contemporánea de esa doctrina en las

sociedades capitalistas avanzadas es la expropiación por el gobierno, arrebatando a su dueño legal las tierras a las que considera que se puede dar mejor uso. La propiedad privada, tanto de tierra como de dinero, solo es por lo tanto contingentemente perpetua. (Harvey, 2014, p. 55)

El autor también señala como requisito previo a la constitución de la propiedad privada la delimitación del bien a apropiar, mediante el catastro y el registro de poseedores, tareas que cumple el estado en auxilio a este aspecto vital para la mercantilización de la propiedad.

Harvey no identifica enfáticamente al neoliberalismo en este análisis, (el título incluye "El fin del neoliberalismo") pero su concepción de capitalismo tardío a juicio de quien escribe describe la naturaleza del mismo con profusión de características comunes. Se verifican estas coincidencias en una lectura del mismo autor, (2007) "Breve historia del neoliberalismo". Se ilustra lo expresado con dos transcripciones de este último texto, de interés para el presente trabajo, en torno al principio del *res nullius* antes descrito, en un capítulo también titulado "*Acumulación por Desposesión*" (p. 171). Dice acerca del rol del Estado en la expropiación de viviendas:

Por ejemplo, el programa de privatización de las viviendas sociales implementado por Thatcher en Gran Bretaña parecía en un principio un regalo a las clases bajas que podían pasar del alquiler a la propiedad con un coste relativamente

bajo, obtener el control sobre un activo valioso y aumentar así su riqueza. Pero una vez llevada a cabo la transferencia, se disparó la especulación inmobiliaria, en especial en los principales centros urbanos, sobornando u obligando a la población de bajos ingresos a desplazarse hacia la periferia en ciudades como Londres, y convirtiendo lo que antes habían sido barrios predominantemente obreros en centros de intensa elitización." (Harvey, 2007, p. 171)

Este proceso de desplazamiento de pobladores pobres por otros de mayor poder adquisitivo, descrito por Harvey, es conocido genéricamente como gentrificación, y se usará de aquí en adelante con ese significado. Y en otro caso de lógica similar:

En Estados Unidos, los famélicos gobiernos municipales están utilizando con regularidad su facultad expropiatoria para desplazar a propietarios de inmuebles con un nivel de rentas bajo o incluso moderado que residen en viviendas en perfectas condiciones con el fin de dejar espacio libre para desarrollos urbanísticos comerciales o residenciales, destinados a una población de rentas más elevadas, y aumentar de este modo su capacidad recaudatoria (en el Estado de Nueva York hay en la actualidad más de sesenta casos de este tipo). (Harvey, 2007, p. 171).

Discusión: La Ley 27.453 "Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana"

La ley 27.453 del 10 de octubre de 2018 "Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana" es una iniciativa del Gobierno Argentino presentada como Proyecto por la bancada oficialista (coalición Juntos por el Cambio, conformada por fuerzas liberales y el partido Unión Cívica Radical) en Abril de 2018. Presenta como antecedentes la Creación del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, Decreto Nacional 358/2017, basado a su vez en el "*Relevamiento Nacional de Barrios Populares llevado a cabo por la jefatura de Gabinete de Ministros y distintas organizaciones sociales entre agosto de 2016 y mayo de 2017*" (Considerandos del mismo decreto 358/17).

El proceso tiene también antecedentes previos al período de gobierno comprendido aquí. El decreto 2670 de 2015 modifica normas anteriores, y para los fines aquí buscados, destaca la creación del Registro Nacional de Barrios Populares, que a su vez se modifica mediante normas posteriores. A interés de este trabajo, se destaca que esa norma antecesora asignaba la potestad de otorgar certificados de vivienda o certificados de "*organización comunitaria*" al Ministerio de

Salud y Desarrollo Social. En normas posteriores esta potestad se asigna a la Agencia de Administración de Bienes del Estado, y desaparece la opción a "organizaciones comunitarias"; aparece allí un posible alejamiento o nulificación de las posibilidades de posesión colectiva.

El origen de la iniciativa del relevamiento que desemboca en la presentación del proyecto de Ley varía según el relato (fuentes periodísticas) del actor que resulta informante o entrevistado. Entre otros actores, operaron este inicio el Gobierno nacional a través de legisladores nacionales, el Ministerio de Desarrollo Social y la Jefatura De Gabinete; y entre las organizaciones sociales demandantes y/o participantes del proceso, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)⁷, la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie, y religiosas como Cáritas y TECHO que se sumaron a las anteriores en el relevamiento mencionado. Se trata de organizaciones políticas y de la sociedad civil que integran y atienden los intereses de sectores populares marginados de la economía formal y empobrecidos en general, la CTEP bajo una forma sindical de los trabajadores sin encuadre formal, la CCC como sub-

organización política de izquierda que atiende los intereses de desocupados y precarizados laborales, Barrios de Pie como organización social y política que aborda tareas de organización y ayuda comunitarias, y las religiosas Caritas y Techo como organizaciones institucionales que abordan la problemática de la pobreza desde una perspectiva caritativa y de voluntariado.

Es un dato destacable el hecho de que la ley resulta aprobada por unanimidad en la cámara de Diputados y para su sanción definitiva en la Cámara de Senadores sólo tuvo 4 (cuatro) votos en oposición. Es decir, prácticamente todas las fuerzas políticas apoyaron la Ley. Se considera destacable porque interpela fuertemente las dudas expresadas en este trabajo, acerca de la distancia entre lo enunciativo y valorativo formal de la Ley, y su posible inscripción en una lógica de mercado con una sensibilidad social mucho menor a la declarativa.

La ley, en el artículo primero dicta:

Artículo 1º- Declárase de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) creado por decreto 358/2017. Entiéndase

⁷ Expresa un dirigente de esta organización: "Hacia finales de 2016, el gabinete social del gobierno actual nos convocó a pensar juntos una política de integración urbana" ... "En aquellos días, a pesar de desconfianzas y contradicciones, ambas partes asumimos esta hoja de ruta Durante la Etapa 1, las organizaciones participantes (CTEP, Barrios de

Pie, la CCC, Cáritas y Techo) hicimos, debo decirlo, un trabajo extraordinario del que siento un profundo orgullo como militante" de "Tierra, techo y trabajo, las tres bases de la justicia social", nota firmada por Juan Grabois, portal Perfil Domingo 22 de abril de 2018. Se agrupan en la bibliografía otras fuentes periodísticas consultadas.

por “Barrio Popular” a aquel con las características definidas en el capítulo XI del decreto 2670 del 1° de diciembre de 2015 (Ley 27.453).

La remisión al Decreto 358/17 nos muestra:

ARTÍCULO 1°.- Incorporase al Anexo del Decreto N° 2670 del 1° de diciembre de 2015, como Capítulo XI, el siguiente:

'CAPÍTULO XI - REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES EN PROCESO DE INTEGRACIÓN URBANA (RENABAP)

ARTÍCULO 46.- Créase el REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES EN PROCESO DE INTEGRACIÓN URBANA (RENABAP) en el ámbito de la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO, cuya función principal será 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.

Se acompaña como ANEXO I (IF-2017-09311057-APN-SECCI#JGM) al presente decreto la base de datos preliminar del referido REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES EN PROCESO DE INTEGRACIÓN URBANA (RENABAP). (...)

Dicho registro estará compuesto por aquellos barrios populares que se encuentren integrados con un mínimo de OCHO (8) 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 (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal). (Decreto 358/17)

Hay algunos elementos para analizar desde las perspectivas propuestas. El título del Régimen normativo creado pone en primer término como componente la Regularización Dominial, y la subsecuente Integración Urbana, y la primera herramienta normada es el Registro de Barrios Populares con base en el Relevamiento efectuado. La definición de Barrio Popular hace también énfasis en la naturaleza de la legalidad de la posesión o derechos sobre las propiedades registradas, y agrega indicadores de pobreza estructural.

En este sentido resultan aplicables las descripciones de Harvey respecto a la condición requerida para la transformación de la posesión en propiedad privada, que es la delimitación acabada de la unidad territorial o inmobiliaria, su individualización con vistas a la producción de un título individual que constituya la propiedad privada como tal, productos del catastro y el registro, funciones éstas propias del estado. Los parámetros del Barrio Popular expresan sin forzar la interpretación que el objetivo inmediato está en descifrar la naturaleza del modo posesorio, su carácter individual o colectivo, y en todo caso los indicadores de pobreza pueden inscribirse en la lógica de las obligaciones compensatorias del estado, o bien en la calificación económica del territorio y sector en descripción. Se avanzará en la lectura buscando más orientación sobre estas cuestiones.

Si bien se abunda en ambos cuerpos normativos acerca de las factibilidades que

este registro brinda a las familias para la Urbanización y el Acceso a los Servicios, como materialización o principio de la Integración Urbana varias veces reiterada en la Ley, la operativización de las acciones respectivas (léase instrucciones operativas concretas, previsiones presupuestarias, autoridad de aplicación definida) se brindan solamente para la materialización de la regularización dominial, por vía de la identificación posesoria y dominio, expropiación, otorgamiento del registro en certificados de propiedad y posterior gestión de las escrituras individuales (ya se señaló que en los cambios entre 2015 y la normativa actual las formas organizativas o colectivas no son consideradas). Estas acciones concretas son asignadas a una autoridad de aplicación, la Agencia de Administración de Bienes del Estado. El Artículo 7° de la Ley establece:

Artículo 7°- A los fines de la implementación de la presente ley corresponde a la Agencia de Administración de Bienes del Estado:

1. Determinar de manera definitiva, conforme al RENABAP y a las limitaciones que establece la presente ley, los bienes inmuebles sujetos a expropiación.
2. Solicitar la intervención del Tribunal de Tasaciones de la Nación a fin de realizar las tasaciones previstas en la ley 21.499 e impulsar el proceso expropiatorio sin demoras ni dilaciones. Esta intervención deberá solicitarse dentro de los dos (2)

años posteriores a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

3. Promover el avenimiento con los titulares registrales de los bienes inmuebles sujetos a expropiación. A tal efecto, la reglamentación fijará un plazo perentorio para acordar, que no podrá exceder de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la notificación al expropiado de la respectiva tasación por parte del Tribunal de Tasaciones de la Nación.

4. En caso de falta de avenimiento, la Agencia de Administración de Bienes del Estado deberá iniciar la acción judicial de expropiación prevista en el artículo 18 de la ley 21.499, dentro de los noventa (90) días hábiles de fracasada la etapa de avenimiento o desde el vencimiento del plazo previsto en el precedente inciso, lo que ocurra primero.

5. 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. Las cuotas a pagar no podrán superar el veinte por ciento (20%) del ingreso familiar. La finalidad de las viviendas regularizadas será la de vivienda única, familiar y de ocupación permanente, contemplando el comercio familiar. La transferencia entre personas humanas sólo podrá realizarse con esa finalidad. Esto implica la prohibición

absoluta de su transferencia posterior a personas jurídicas. La autoridad de aplicación gozará del derecho de preferencia ante futuros actos de disposición sobre aquellos bienes inmuebles sujetos al presente régimen.

Mientras tanto, las acciones conducentes a la ejecución de las políticas de urbanización y acceso a los servicios, es decir la concreción o principio de concreción de la sancionada Integración Urbana, se ilustran con el artículo 10° de la Ley:

Artículo 10°.- La realización de los proyectos tendientes a la integración urbana de los barrios populares identificados por el RENABAP debe concretarse con la participación, coordinación y acuerdo de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, procurando la incorporación de sus iniciativas y experiencias previas.

El Decreto modificatorio 358/17 no abunda sobre este último aspecto abordado en el Art. 10°, si bien contiene varias precisiones acerca del anterior citado Art. 7°. Las diferencias de articulado ilustran de un modo muy visual y textual, que el legislador (que en este caso es un complejo colectivo de actores institucionales y políticos), ha puesto notoriamente más energía legislativa en el aspecto "Regularización Dominial" que en el aspecto "Integración Urbana".

De estas lecturas puede esbozarse como hipótesis que el foco de la normativa está puesto en la dimensión de la propiedad

privada, o privatización de la propiedad, más que en una política pública orientada a la articulación socio-territorial de los barrios populares. Dos derivaciones conceptuales del abordaje de Harvey podríamos señalar: la preferencia o migración de la política neoliberal desde las formas colectivas de tenencia o propiedad, o posesiones mancomunadas de tierras y viviendas, a la propiedad individual y privada que transforma la tierra y la vivienda en un bien de mercado, en una mercancía sujeta al intercambio comercial bajo las leyes irrestrictas del mercado.

La otra reflexión colateral a este aspecto, es que esa preocupación principal del valor mercantil de la propiedad por sobre la política pública de urbanización y acceso a la mejor calidad de vida de sus poseedores actuales, la ansiada y enunciada integración urbana, puede inscribirse tentativamente en la lógica del *res nullius*, según la cual la renta actual de la tierra, del espacio físico urbano, no responde a las expectativas que el mercado puede formarse de ella en condiciones de propiedad privada y por lo tanto "accesible" para actores más dinámicos de la economía de mercado, que podrían a partir de las factibilidades de la Ley, adquirir las propiedades para fines más rentables. Con base en la descripción de Amín (2017), los actuales habitantes sólo pueden ofrecer al mercado una fuerza laboral devaluada o precaria, y una productividad o renta del espacio estará vinculada a ella. El valor de

la propiedad resulta así segmentado por el mercado, por estar basado en la productividad de la fuerza de trabajo de sus poseedores.

Respecto a las reflexiones sobre las ideas de Brown en este estudio, al tratarse de miradas más detenidas en el comportamiento de los sujetos dentro de la estructura y la cultura neoliberal como política hegemónica, es necesario dirigir la vista en esa dirección. Se hizo notar que en los considerandos de la normativa se menciona la participación de las organizaciones sociales en el relevamiento y censo de barrios populares, y la lectura de registros periódicos dan cuenta de la participación de las mismas no sólo en este aspecto clave, sino en la propia génesis y demanda de la normativa producida.

Tanto los actores más puramente institucionales como los más políticos, coinciden en destacar la participación de dichas organizaciones, no sólo en tanto aval social de los insumos necesarios y los propios desarrollos normativos, sino en los procesos de sensibilización, acercamiento y lobby político para la sanción de la ley. Difícilmente podría asumirse, en virtud de las expresiones públicas y su reflejo explícito en la propia normativa, que la participación de tales organizaciones fue secundaria, simbólica o inclusive totalmente manipulada.

Cabe preguntarse entonces: ¿la disparidad de potentes y específicos instrumentos obtenidos para la privatización de la propiedad, versus los que se desarrollaron

tan escuetamente respecto a la integración urbana, es un resultado ajeno a la voluntad de las organizaciones participantes?

Entonces las descripciones de Brown comienzan a hallar posibles sustentos en este referente empírico. Aparece el *homo oeconomicus* destacándose notoriamente respecto al *homo politicus*, aún, como lo predice la autora citada, ante expresiones teleológicas institucionales con un sentido diferente. Es decir, ¿expresa esto la adhesión de las organizaciones, más o menos consciente, con los principios del *ethos* neoliberal que expresa el *homo oeconomicus*? Es un motivo muy inquietante de indagación, en qué medida la obtención del título de propiedad privada no es en realidad la principal motivación y objetivo de las organizaciones, y aún sin sospecha alguna de que sus representantes no sean leales con los deseos más íntimos y sentidos de los representados.

Se refuerza, en este sentido, la incógnita acerca del modo en que los individuos visualizan y conciben su rol en este proceso de acceso al mercado, o aún si llegan a concebirlo como tal. La expresión exclusiva de los actores y las organizaciones no integra obviamente las fuentes ni los alcances de este trabajo. Cabe dejar planteada la pregunta sobre si posibilidad de una conciencia de que la propiedad *per se* le brinda una posición ventajosa frente al mercado, sin considerar que el valor intrínseco del bien no ha cambiado, que ese valor lo brinda el

mercado, y que mantener ese valor lo más bajo posible es una voluntad predecible del mercado (y vinculada a su propia pobreza). Cabe preguntarse, en este escenario especulativo, si los sujetos podrán revisar su posición antes de ser absorbidos por una lógica que no los incluya como tales. Cabe también una reflexión o inquietud trascendental focalizada en el rol del estado. Si su función en este neoliberalismo tardío⁸ es, en definitiva, simplemente ayudar a que la mayor cantidad de actores y bienes de la economía (que en un extremo conceptual pueden llegar a asimilarse) se incorporen llanamente al mercado competitivo bajo las reglas libres e irrestrictas de la economía capitalista. Si es lo que ocurre en este caso, no podrían cifrarse grandes esperanzas en la construcción aparentemente colectiva de esta normativa, desde el estado hacia las organizaciones sociales para que no resulten absorbidas en la redefinición normativa neoliberal. En los hechos, desde la propia génesis de la Ley hasta el manejo mediático de su sanción, se realza el logro gubernamental con la participación de las organizaciones sociales, pero sin mencionar un rol reivindicatorio o político para estas últimas. Se inscribe en ese sentido en las estrategias del neoliberalismo tardío respecto a la fragmentación del *demos*.

Por último, la relación que se abordó en la exploración teórica, y que describen tanto Harvey como Brown, entre la propiedad privada, la participación de actores o sujetos jurídicos, y la aplicación o justificación de los principios referidos a derechos y libertades individuales, no se encuentra en principio reflejada en este caso. Tal vez (descontando las propias limitaciones), no sea posible o sencillo extrapolar caracterizaciones que responden más a la dinámica cultural y particularidades de la política estadounidense u otros ejemplos expuestos por los autores.

En este sentido, si bien los considerandos del Decreto abordan y mencionan categorías referidas a ciudadanía, derechos constitucionales, equidad, inclusión, calidad de vida, etc., el lenguaje en el que se define la parte resolutive de la normativa no retoma estas preocupaciones. Se excluye taxativamente, es necesario destacarlo, la participación de personas jurídicas o no humanas en las transacciones posibles de cada propiedad privada otorgada, en un rasgo protectivo significativo respecto a la labilidad que puede suponerse de un propietario individual de una vivienda precaria o pobre frente a una dinámica generalmente vertiginosa del mercado inmobiliario. Cabe preguntarse si será suficiente freno a posibles procesos, por

⁸ Ya se mencionó anteriormente el sentido contextual y orientativo de las caracterizaciones

o tipologías de fenómenos políticos de larga data.

ejemplo, de gentrificación como los descriptos por Harvey.

Conclusiones

El hombre no es un ser económico. Lo económico hace en él a su necesidad, no a su dignidad". Dr. Ramón Carrillo⁹.

La Ley del "Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana" puede analizarse a la luz de las conceptualizaciones críticas en torno al neoliberalismo planteadas por autores como Wendy Brown y David Harvey. En principio se presentan pistas para señalar, en tono hipotético, la posible inscripción de esta normativa en la lógica neoliberal de la mercantilización de la tierra, y la eliminación o desplazamiento de las formas de tenencia o posesión colectivas contrarias a la competencia mercantil irrestricta que se pretende imponer. Un estudio detenido del proceso de sanción puede arrojar más claves sobre este interrogante

Las tierras o viviendas no poseen, en esta hipótesis en construcción, un valor intrínseco, sino este valor impuesto por el mercado está sujeto a la renta que genera. Retomando desde la caracterización de Amín, si los ocupantes sólo tienen una capacidad laboral de baja calificación, informal, subsidiaria, o aún especializada

(como los agricultores o los pequeños talleristas o emprendedores de los barrios populares), el mercado baja el valor de la tierra para sus ocupantes. Pero una vez apropiada por sectores "dinámicos" del mercado (para grandes emprendimientos o zonas residenciales suburbanas) por la vía de la compra facultada por la Regularización Dominial, su valor de mercado podría multiplicarse aceleradamente, dando inicio a posibles procesos de gentrificación. Si la aplicación de la Ley en cuestión se inscribe como instrumento en ese sentido, es la pregunta que queda planteada, y sólo puede ser atendida por la lectura analítica de dicho proceso a futuro.

También se justifica indagar acerca de la mercantilización del aspecto social o económico de la vivienda, en el sentido de develar la aplicación del principio del *res nullius* en la normativa desarrollada. En definitiva, cabe preguntar desde el marco teórico utilizado, si el propósito final del gobierno (representando al Estado) fue poner las propiedades al alcance de actores más dinámicos y eficientes de la economía con reglas de mercado de competencia irrestricta. O más sencillamente, poner las propiedades de los barrios populares al alcance del mercado inmobiliario urbano. Las líneas de indagación ya mencionadas podrán dar cuenta de esta incógnita.

⁹ Cfr. Ministerio de Salud, "El Derecho a la Salud", Buenos Aires, 2012

Cabe interrogarse también acerca del rol de las organizaciones sociales y la distancia posible entre sus finalidades expresas (institucionalmente y en la propia ley en cuya gestión participaron), y los principios normativos neoliberales y puramente mercantilistas, en su propio funcionamiento y factores decisivos respecto a su actuación en este proceso. En definitiva, el modo y grado en que el *homo oeconomicus* imprime en la identidad de los sujetos tanto individuales como de sus colectivos u organizaciones en este proceso institucional y político. El estudio detenido del proceso de sanción puede dar cuenta de estas preguntas.

Queda como preocupación general, en tanto se analizan instrumentos y políticas públicas, el rol del estado en la producción de la ley. La profusión y precisión de herramientas legales e institucionales para la regularización dominial, es decir la dotación de propiedad privada sobre las viviendas pobres en tierras mayoritariamente urbanas, contrasta (bajo una amplia declaración de considerandos sobre ciudadanía, derechos y equidad) con una notable escasez o pobreza de instrumentos resolutivos de la integración urbana. Cual sea el resultado de la implementación de estas políticas públicas permitirá también develar o aún reformular estos interrogantes.

La Ley del "Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana" presenta entonces a la luz del breve análisis precedente, algunos claroscuros y

facetas interesantes para una indagación más profunda, que puede abarcar la totalidad o las partes del proceso desde los antecedentes, la ideación, el desarrollo, los actores involucrados, la materialidad normativa, y las derivaciones o efectos que puedan tal vez preverse, o bien analizarse una vez ocurridos.

Referencias

Agencia Télam (2018). Urbanización: "La CTEP aplaude al proyecto oficial de expropiación de tierras para barrios populares" Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201804/271659-la-ctep-aplaude-al-proyecto-oficial-de-expropiacion-de-tierras-para-barrios-precarios.html>.

Amin, Samir (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización, en Seoane, J. y Taddei, E. Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre. Buenos Aires: CLACSO, pp. 15-29.

Braslavsky, Guido (2018). Es ley la luz verde para urbanizar mil barrios populares en el país. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/ley-luz-verde-urbanizar-mil-barrios-populares-pais_0_Hi1nTWYlp.html.

Brown, Wendy (2015). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. México: Malpaso. pp. 13-56.

Castel, Robert, (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

- CTEP Argentina (2016). Organizaciones sociales relevarán todas las villas y asentamientos del país. Disponible en: <http://ctepargentina.org/organizaciones-sociales-relevaran-todas-las-villas-asentamientos-del-pais/>.
- Dapelo, Santiago, 2018. El Gobierno busca expropiar las tierras de las villas y hacer propietarios a sus habitantes. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/expropiaran-tierras-de-villas-y-haran-propietarios-a-sus-habitantes-nid2124513>.
- Davies, William (2016). Neoliberalismo 3.0 – El Nuevo Neoliberalismo, *New Left Review* 101 Segunda Epoca noviembre - diciembre 2016.
- Decreto 358/17. Creación del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) Argentina. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto_358_2017.pdf.
- Decreto 2670/2015. Creación del RENABAP antecedente en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=256403>
- Grabois. Juan (2018). Tierra, techo y trabajo, las tres bases de la justicia social. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/elobservador/tierra-techo-y-trabajo-las-tres-bases-de-la-justicia-social.phtml>.
- García Delgado, Daniel R., Gradín, Agustina (2017). *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis* CLACSO. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108040507/pdf_1575.pdf.
- Harvey, David (2004). El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión, en Panitch, L. y Leys, C. *Socialist Register El nuevo desafío imperial*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 99-129.
- Harvey, David. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid. Akal.
- Harvey, David (2014). Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo. IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador
- La Tinta (2017). Barrios populares logran certificados de vivienda del Gobierno Nacional. Disponible en: <https://latinta.com.ar/2017/06/barrios-populares-logran-certificados-de-vivienda-del-gobierno-nacional/>.
- Letra P (2018). PROYECTO DE CAMBIEMOS - Grabois y urbanización de villas: 'Le dije a CFK que no es una engaña pichanga'. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2018-4-22-11-44-0-grabois-y-urbanizacion-de-villas-le-dije-a-cfk-que-no-es-un-engana-pichanga>.
- Letra P (2018). Cambiemos presentó un proyecto clave para aumentar su base electoral en villas. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2018-4-12-17-12-0-cambiemos-presento-el-proyecto-para-expropiar-y-urbanizar-villas>.

Letra P (2018). UN PROYECTO PRO - Lobby de Grabois para que los K no traben la urbanización de villas. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2018-4-20-11-33-0-lobby-de-grabois-para-que-el-kirchnerismo-no-trabe-la-urbanizacion-de-villas>.

Ley 27453 (2018). Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegIntenet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm>.

Página 12. (2019). Relevamiento de barrios populares en la ciudad -Para resolver la temática de fondo - El Movimiento Evita dará a conocer hoy un trabajo sobre la cantidad de personas que viven en la periferia y características de infraestructura. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/187904-para-resolver-la-tematica-de-fondo>.

Ybarra, Gustavo (2018). El Senado sancionó la ley para expropiar terrenos y urbanizar las villas. Diario La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-senado-sanciono-la-ley-para-expropiar-terrenos-y-urbanizar-las-villas-nid2180622>

Aníbal Saavedra es Docente de la UNLaR, e Ingeniero Agrónomo, Magister en Administración y Políticas Públicas, doctorando en Ciencia Política y funcionario público de la provincia de La Rioja.

Correo electrónico:

anibalsaavedra@yahoo.com.ar

Recibido: 4 de diciembre de 2019

Aceptado: 19 de abril de 2020