

## ¿PROPIETARIOS-PLENOS? Revisión de normativas en defensa de la tenencia del suelo

### **OWNERS-FULL?** *Review of regulations in defense of land tenure*

**A. Emilia Mosso**

*Instituto de Investigaciones en Urbanismo, Vivienda y Tecnología -IIUVyT, Universidad Nacional del Mar del Plata -UNMDP/ Becaria Postdoctoral de CONICET, Argentina*

[emiliamosso@gmail.com](mailto:emiliamosso@gmail.com)

#### **RESUMEN**

En el contexto de la política urbana contemporánea vinculada a la problemática de la propiedad del suelo para familias empobrecidas, que se muestra activo y divergente en Latinoamérica, la reciente implementación de la Ley Nacional N° 27.453/2018 de Regularización Dominial sancionada en Argentina se enmarca en el seno de la discusión. Utilizando como principal instrumento la expropiación pública de terrenos privados, la regularización dominial es argumentada como una política de inclusión que posibilita la incorporación de propietarios plenos, entre otras cuestiones, siguiendo la injerencia del economista neoliberal De Soto. Este trabajo se propone abordar los argumentos teóricos que legitiman a la reciente ley, abordando estas estrategias en relación con otras normativas y programas que, aunque instrumentalizados previamente comparten la injerencia teórica del entramado discursivo proveniente de la línea teórica neoliberal en defensa de la tenencia segura desde, al menos, mediados de la década de 1970.

**Palabras-chave:** neoliberalismo, regularización dominial, tenencia del suelo, asentamientos precarios.

**Línea de Investigación:** 3: Dinámicas Urbanas.

**Tópico:** Asentamientos precarios.

#### **ABSTRACT**

In the context of contemporary urban policy linked to the problem of land ownership for impoverished families, which is active and divergent in Latin America, the recent implementation of National Law No. 27.453 / 2018 on Land Regularization passed in Argentina is framed in the discussion. Using as a main instrument the public expropriation of private land, domain regularization is argued as an inclusion policy that allows the incorporation of full owners, among other issues, following the interference of the neo-liberal economist De Soto. This paper aims to address the theoretical arguments that legitimize the recent law, addressing these strategies in relation to other regulations and programs that, although previously instrumentalized, share the theoretical interference of the discursive framework coming from the neo-liberal theoretical line in defense of secure tenure from At least the mid-1970s.

**Keywords:** neoliberalism, domain regularization, land tenure, precarious settlements

**Research line:** 3: Urban Dynamics.

**Topic:** Precarious settlements.

## Introducción

En el contexto de la política urbana contemporánea vinculada a la problemática de la propiedad del suelo para familias empobrecidas, que se muestra activo y divergente en la Argentina, junto a los procesos vinculados a esta temática que se están vislumbrando en el contexto latinoamericano –la Conferencia Hábitat III de la ONU (2016), la configuración de la Nueva Agenda Urbana (2016), el Foro Social frente a Hábitat III "Contra Hábitat" (2016), la Agenda de Resistencia Hábitat III (2016) y las publicaciones periódicas de la Coalición Internacional Hábitat (HIC), entre otras-, las políticas de regularización dominial se enmarcan en el seno de la discusión. En rasgos generales, las mismas son argumentadas como instrumentos de inclusión que posibilitan la incorporación de propietarios plenos y a través de ello, el acceso a préstamos para la refección/modificación de las viviendas, facilitando la sucesión de la propiedad y constituyendo un mecanismo de garantía, entre otras cuestiones, siguiendo la injerencia del economista neoliberal Hernando de Soto<sup>1</sup>. Dos cuestiones centrales estructuran la hipótesis de este autor: **i)** la legalización del dominio del suelo conduciría a que las propiedades, una vez formalizadas y puestas en circulación, se conviertan en activos de capital; y **ii)** la propiedad del suelo sería un preámbulo para el acceso a créditos hipotecarios de la banca privada (de Soto, 1986, 2000).

En este marco, este trabajo constituye un aporte a una investigación previa realizada entre los años 2013-2017 y su profundización en el periodo 2018-2020<sup>2</sup>, y tiene entre sus fines indagar las políticas de regularización dominial, en el marco latinoamericano, analizando específicamente la injerencia del entramado discursivo neoliberal en defensa de la tenencia segura en un caso de estudio particular: la ciudad de Santa Fe, Argentina. A partir de una metodología de abordaje cuali-cuantitativa, y la utilización de fuentes secundarias -documentos, normativas, publicaciones, entre otras, emitidas en el ámbito nacional e internacional vinculadas a la temática propuesta- se propone investigar los argumentos teóricos que legitiman a la reciente Ley Nacional N° 27.453 de Regularización Dominial para la Integración Socio-Comunitaria sancionada en el año 2018 en la Argentina, abordando estas estrategias en relación con otras normativas y programas que, aunque instrumentalizados previamente en el país –entre ellos, la Ley Pierri (1994) y el Programa de Regularización Dominial de Santa Fe (2009)- y en otros países latinoamericanos —La Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal en Perú (1996) y Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares en Venezuela (2008), comparten la injerencia teórica del entramado discursivo proveniente de la línea teórica neoliberal desde, al menos, mediados de la década de 1970. La exposición se organiza en tres acápites. El primero constituye un sucinto repaso por la génesis las políticas de regularización dominial en los casos antes mencionados. El segundo aborda la normativa en cuestión, constituyendo el antecedente más reciente en regularización dominial en la Argentina. Finalmente, el último acápite aborda comparaciones y conclusiones entre las instrumentalización de los antecedentes.

<sup>1</sup> Parte de estas formulaciones datan, asimismo, de finales de la década de 1990. Puntualmente, en el año 1996 cuando tuvo lugar en Estambul, Turquía, la Conferencia de la ONU sobre los Asentamientos Humanos -HABITAT II-, encuentro en el cual se estableció el andamiaje conceptual de la *seguridad de la tenencia* como uno de los objetivos primordiales que debían de proseguir los gobiernos a nivel mundial.

<sup>2</sup> Nos referimos a la beca Posdoctoral de CONICET (2018/2020), Argentina; y tiene como antecedentes a la tesis doctoral "INTERPELACIONES IDEOLÓGICAS SOBRE LA VIVIENDA. Políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida en Santa Fe (1985-2017)", investigación enmarcada en la beca Doctoral de CONICET (2013/2018) y el proyecto colectivo PICT 2013-2053, FONCyT/ANPCyT, ambos con la dirección de la Dra. Arq. Ana Núñez (IIDUTy Yv/FAUD, UNMdP/CONICET, Argentina). La hipótesis de investigación posdoctoral sustenta que, al igual que en otros antecedentes del ámbito latinoamericano en regularización dominial, los títulos precarios otorgados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) –certificados de vivienda-, si bien sirven a las familias para la contratación de servicios sociales, continúan estableciendo una relación social precaria entre las familias y el Estado, ya que resultan incompetentes para acceder a créditos tradicionales de la banca privada o bien a otros servicios privados. Asimismo, estos títulos precarios no sirven a las familias como mecanismo de herencia o bien como instrumento de garantía frente a amenazas de desalojos (Fernandes, 2003; Calderón Cockburn, 2009).

## 1. Antecedentes normativos en defensa de la propiedad privada

### 1.1 Decreto Nº 803 Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, Perú

En el año 1988 el ILD presenta al parlamento peruano la *Ley de Registro de la Propiedad*, sustentada en una investigación previa realizada en el año 1987. Según esta fuente se habría determinado “que el valor de los activos inmobiliarios que no fueron debidamente titulados o no podrían ser aprovechados para generar capital rondaban en US \$ 70 mil millones. Tales hogares ‘extralegales’ no podían ser utilizados en el mercado legal para obtener crédito o producir un valor excedente”, lo que conduciría a considerar esta inversión para sus propietarios como *capital muerto* (De Soto, 1986). Mediante diversas campañas de comunicación, que incluyeron audiencias en zonas rurales y urbanas, a finales del año 1988 se crea la institución de Registro, bajo la *Ley Registro Predial*, instrumentalizada entre los años 1990 a 1996. Tras el Decreto Ley Nº 803 “Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal” y la Ley Complementaria Nº 27.046 de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, la creación de Comisión de la Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI-, y la instrumentalización del Programa de Formalización de la Propiedad, entre los años 1996 y 2000 en Perú se otorgaron un millón de titulaciones.

COFOPRI, por su parte, sería la institución encargada del reconocimiento de diversas formas de posesión, ocupación, tenencia y titularidad de terrenos con fines urbanos (a.1), promoviendo cinco beneficios de titularización: a) Seguridad jurídica; b) acceso al crédito; c) incentivo a la inversión; d) eliminación de conflictos; e) herencia familiar (Figura 01). Asimismo, esta institución declarararía la prescripción adquisitiva y regularización del tracto sucesivo, mediante procedimientos y declaraciones de carácter masivos (a.2.5). En este marco, se estableció el título gratuito de derecho de propiedad ubicado en lotes estatales a favor de los ocupantes (a.3.1). Asimismo, se estableció la reubicación de familias (a.3.7).

## ¿CUÁLES SON BENEFICIOS DE LA FORMALIZACIÓN?

Una vez que usted obtiene su título de propiedad también accede a una serie de beneficios que le permiten alcanzar una mejor calidad de vida. Por eso es importante que usted conozca cuáles son los beneficios de la formalización de la propiedad.

### SEGURIDAD JURÍDICA

Los títulos de propiedad de COFOPRI son reconocidos con plena validez por el sistema jurídico peruano y se encuentran inscritos en los Registros Públicos.



### ACCESO AL CRÉDITO

Un título de propiedad aumenta el valor del predio y puede utilizarse como garantía para obtener un crédito en una entidad financiera. También permite el ingreso a los programas de vivienda del Estado.



### INCENTIVO A LA INVERSIÓN

El título de propiedad genera mayor intención de realizar mejoras en las viviendas, como mueblería, acabados, etc. Además de incentivar la inversión en obras de infraestructura pública.



### ELIMINACIÓN DE CONFLICTOS

La formalización resuelve los problemas de límites entre los lotes de los pobladores y también soluciona los conflictos con otros asentamientos humanos.



### HERENCIA FAMILIAR

El propietario tiene la seguridad de que su familia podrá mantener la titularidad de la propiedad, garantizando el derecho de todos sus herederos.



Fig. 01 Promulgados ideológicos de la formalización de la propiedad del caso peruano. Fuente: COFOPRI (Perú), 2019.

## 1. 2. Ley Nacional N° 24.374 de Regularización Dominial, Argentina

La normativa que introduce la regularización dominial en Argentina fue la Ley Nacional N° 24.374 sancionada en el año 1994 Y conocida como “Ley Pierri” por haber sido impulsada por el entonces diputado justicialista Alberto Pierri. Esta ley estableció un régimen de regularización dominial para aquellos ocupantes de inmuebles urbanos que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, con causa lícita y anterioridad al 1° de enero del año 1992. Posteriormente, la Ley Nacional N° 26.493 modificatoria actualizó el plazo al 1° de enero del año 2009 y su causa lícita

Sucintamente, la ley instrumentalizó la usucapión como modo de adquirir la propiedad del suelo debido a su uso y apropiación por un lapso temporal superior a tres años, siempre y cuando el destino principal sea el de casa habitación única y permanente. Esta normativa, en su Art. 3 estableció la gratuidad para los beneficiarios del régimen en todos los actos y procedimientos implicados: “En ningún caso constituirán impedimentos, la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas que recaigan sobre el inmueble, ya sean de jurisdicción nacional, provincial o municipal...”. A su vez, estableció un sistema de financiamiento nacional a partir de una contribución única del 1% del valor fiscal del inmueble, a cargo de los futuros

poseedores. Las provincias y los municipios, por su parte, fueron los encargos, en sus respectivas jurisdicciones, la aplicación de la ley y de las normas reglamentarias, procedimientos legales y prácticos para llevarla adelante (Art. 5).

### **1.3 Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares, Venezuela**

Esta normativa, sancionada en el año 2006 en Venezuela, tuvo por objeto regularizar la tenencia de la tierra para familias residentes de asentamientos precarios, promoviendo, entre otras cuestiones, “la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y el hábitat” (Art. 1). En este marco, se estableció como asentamiento popular:

“un área geográfica determinada, habitada por la comunidad, conformada por viviendas que ocupan terrenos públicos o privados, identificado de forma integral e indivisible a partir de sus rasgos históricos, socioculturales, sus tradiciones y costumbres, aspectos económicos, físicos, geográficos, cuenten o no con servicios públicos básicos, así como el que no encontrándose en las condiciones antes descritas ameriten un tratamiento especial, siendo sus habitantes poseedores de la tierra y no se les ha reconocido su derecho a la propiedad.” (Art. 2).

Para llevar adelante dicho proceso fueron declarados de utilidad pública e interés social dichos terrenos y todo lo concerniente a los fines previstos para su aplicación. Entre las interpelaciones ideológicas de su aplicación, se encontraron la “progresividad, justicia social, seguridad jurídica, cogestión, democracia participativa y protagónica, solidaridad, equidad, corresponsabilidad, organización, sostenibilidad y tolerancia” (Introducción normativa). Asimismo, se estableció la condición no lucrativa, empero si, para el caso de los títulos de adjudicación, el precio del metro cuadrado de la tierra correspondiente a un bolívar (Bs.1,00) (Art. 18); la participación de los pobladores en este proceso, planes de ordenamiento urbanos y reubicación de familias a nuevos lotes, considerando el valor integral de la vivienda habitada (Art. 12), la coposesión, usucapión especial y copropiedad (Art. 24) y el Derecho vecinal (Art. 25). Instituyó, también, el otorgamiento de un título de permanencia o adjudicación, cuya naturaleza concede a las familias el derecho de establecer la propiedad de valor individual o colectivo (Art. 9 17). Dicho título confiere al ocupante como reconocimiento de la posesión de tierras privadas, y lo hace transferible como herencia (Art. 20). No obstante, fueron otorgados Certificados de posesión (documentos intermedios), “cuya situación haga presumir que podría ser beneficiario o beneficiaria de reconocimiento del derecho de propiedad de la tierra ocupada y del título de permanencia o de adjudicación en la forma prevista en esta Ley, el cual tendrá el efecto de evitar el desalojo o erradicación del Poseedor...” (Art. 26).

### **1.4 Ordenanza de Legalización de la tenencia de la tierra, Santa Fe (Argentina)**

En la ciudad de Santa Fe, Argentina, los postulados en defensa de la propiedad tienen injerencia a partir de la Ordenanza N° 11631 de “Legalización de la tenencia de la tierra” del año 2009, la cual instrumentaliza el Programa de Regularización Dominial. Esta ordenanza toma como antecedente la sanción de la Ley Pierri y los casos de Perú y Venezuela antes mencionados. Previa a instrumentalización de esta política, en el año 2007 se realiza el Diagnóstico de Asentamientos Informales, hecho en forma conjunta por aparatos municipales y organizaciones sociales, el cual consistió en la elaboración de un registro sobre la localización

de los hogares con condiciones precarias de tenencia. Asimismo, y a través de la Ordenanza N° 11.836, en el año 2012 fue creada Santa Fe Hábitat: Agencia para el Desarrollo Social y Urbano (ASF), constituida como un ente autárquico municipal y cuya misión es “Otorgar seguridad jurídica y legal mediante el otorgamiento de la escritura traslativa de dominio a favor de los grupos familiares que habiten en terrenos municipales” (ASF, 2011, Art. N° 3). En este contexto, el programa de regularización dominial apunta a: “la institucionalización de la regularización de la propiedad.” (ASF, 2011:1)

En cuanto a las interpelaciones ideológicas, la normativa de regularización dominial en Santa Fe es argumentada desde la línea teórica de Soto, y específicamente, a partir de la injerencia de los postulados de este autor en intelectuales locales de la Argentina. Entre ellos se encuentran los estudios que Ernesto Schargrotsky (2005). Este autor, señala cinco beneficios a favor del otorgamiento de los títulos de propiedad, en cuanto: a. garantizaría inversiones sobre el lote; b. transformaría la riqueza en capital y permitiría su utilización como instrumento colateral para acceder a créditos hipotecarios dado que estos mejorarían la productividad del trabajo y la oportunidad de ingresos; c. sería una garantía para proteger la propiedad frente a amenazas de desalojo y usurpación; d. afectaría las relaciones al interior de la familia, modificando el tamaño y la estructura de los hogares; y e. proveería seguros frente a eventualidades del ciclo económico. Con estos antecedentes, la ASF señala:

“compartimos la hipótesis el Dr. Schargrotsky, (...) quien afirma que otorgar títulos de propiedad es el camino más inclusivo y más justo, en tanto asegura que las políticas que vuelven propietarios a los ocupantes son una herramienta importante para la reducción de la pobreza y podrían resolver el déficit habitacional en la Argentina” (ASF, 2011:9).

## **2. Ley Nacional N° 27.453 de Regularización Dominial para la Integración Socio-Comunitaria**

La Ley Nacional N° 27.453 Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio-Comunitaria sancionada en el año 2018 en la Argentina, tiene como organismo de aplicación a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) y legisla la regularización dominial del suelo para familias que residen en los barrios relevados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP). En palabras textuales: “el objetivo fue conocer la realidad de las villas y asentamientos de todo el país: cuántos son, cuántas personas viven en ellos y con qué servicios básicos cuentan o a qué programas sociales acceden” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2019). El proceso de regularización dominial implica tres pasos: a) la verificación de ocupación, b) la firma de actas acuerdo y c) otorgamiento de escrituras a las familias.

Se establece, entre otras cuestiones: a) la creación del Programa de Integración Socio-Urbana (Art. 6.1); b) la expropiación a través de convenios específicos entre distintos niveles de Estado (Art. 6.2); c) un monto a pagar por parte de los “beneficiarios” de no más del veinte por ciento (20%) del ingreso familiar (Art. 7.5); d) la relocalización de familias “que sean imprescindibles cuando no hubiere soluciones alternativas disponibles y de acuerdo con criterios internacionalmente aceptados en materia de reasentamiento” (Art. 8.3); y e) la adjudicación de, al menos, un veinticinco por ciento (25%) de las obras a realizarse en los barrios incluidos en el RENABAP a cooperativas de Argentina Trabaja u otros grupos asociativos de la economía popular con prioridad a las conformadas por habitantes de estos barrios (Art. 8.12) (LEY N° 27.453, 2018).

Asimismo, en esta normativa la regularización dominial es argumentada como una política de inclusión que posibilita la incorporación de *propietarios plenos*, mediante la compra del terreno y el acceso al título del propiedad, a través de “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” (Art. 1). Algunos aspectos de esta normativa a considerar:

### Relevamiento social de barrios populares

El RENABAP, aprobado por Decreto N° 358/2017 y realizado de modo conjunto entre el Gobierno Nacional y organizaciones sociales de base territorial, considera como *barrio popular* a: “los barrios vulnerables en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)” (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2019).



Fig. 02 Link al mapa de Barrio Populares. Fuente: Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (Argentina), 2019.

Datos oficiales informan que, hacia agosto del año 2018, el RENABAP relevó 4.416 “barrios populares” en la Argentina, comprendiendo aproximadamente 930.000 familias y 4.000.000 de habitantes, localizados en una superficie de 440 km<sup>2</sup> (Figura 02 y 03). En este marco, fueron otorgados por el ANSES a nivel nacional 150.000 Certificados de Vivienda Familiar. Una vez registradas, las familias pueden acceder a un Certificado de Vivienda Familiar (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2019).



Fig. 03 RENABAP. Fuente: Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (Argentina), 2019.

## Los certificados (intermedios) de vivienda familiar

Esta normativa incorpora como instrumento de tenencia intermedio (Chiclevsky, 2006) el Certificado de Vivienda Unifamiliar otorgado por el ANSES, documento gratuito, que además de actuar como un título de acreditación de domicilio legal o fiscal para las familias ante autoridades públicas nacionales, provinciales o municipales, les permite demandar servicios públicos básicos de red de agua corriente, cloacas, energía eléctrica, gas natural y/o transporte, mediante el pago de tarifas sociales. Datos oficiales estiman que, al menos, 197.000 familias ya accedieron a este certificado en el país (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2019).

## La expropiación como instrumento

A diferencia de la normativa nacional anterior, esta ley utiliza como principal instrumento de gestión la expropiación pública de terrenos de dominio privado donde se encuentran asentadas las familias. La expropiación se realiza a través de convenios específicos entre distintos niveles de Estado (Art. 6.2) con un monto a pagar por parte de los destinatarios de no más del veinte por ciento (20%) del ingreso familiar (Ley Nacional N° 27.453 Art. 7.5).

## 3. Discusión y conclusiones

Realizado este repaso por las normativas investigadas, en el Cuadro 01 síntesis observamos que las normativas adquieren diferentes modos de instrumentalización (leyes, decretos, ordenanzas) dependiendo del país y el alcance. Estas normativas son las que posibilitan su materialización en diversos programas que, aunque con denominaciones diferentes (regularización, formalización, integración) tiene el mismo objeto: la legalización de la propiedad privada para familias empobrecidas. Exceptuando la Ley N° 24.374 en Argentina, que establece la aplicación de los programas en los municipios y provincias según estas autoridades, en los demás casos han sido creadas instituciones específicas para la instrumentalización de los programas (comisiones, oficinas, comités, agencias).

Ley	Año	Denominación	Alcance	Instituciones de instrumentalización	Programa vinculado
Ley Nacional N° 24.374, Argentina	1994	Regularización Dominial	Nacional	Aplicación en provincias y municipios según autoridad	Programa de Regularización dominial
Decreto legislativo N° 803, Perú	1996	Promoción del acceso a la propiedad formal	Nacional	Comisión de la Formalización de la Propiedad Informal	Programa de Formalización de la Propiedad
Ley Especial, Venezuela	2006	Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra	Nacional	*Oficina Técnica Nacional y Municipal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana * Comité de Tierra Urbana	Programa Nacional de Regularización
Ordenanza N° 11369, Santa Fe, Argentina	2009	Legalización de la tenencia de la tierra	Municipal	*Agencia Santa Fe Hábitat (2012) *Oficinas móviles	Programa de Regularización Dominial

Ley Nacional N° 27.453, Argentina	2018	Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio-Comunitaria	Nacional	Agencia de Administración de Bienes del Estado	Programa de Integración Socio-Urbana
-----------------------------------	------	--	----------	--	--------------------------------------

Cuadro 01 Cuadro síntesis de las normativas investigadas (denominación, país, año, alcances, institucionalización y programas vinculados). Fuente: Elaboración propia a partir de información recadada en el período 2018-2020.

En cuanto a las interpelaciones ideológicas en defensa de la propiedad privada (Cuadro 02), según el caso del que se trate, estos varían sus promulgados. En el caso santafesino vemos una injerencia más directa de los promulgados neoliberales de Hernando de Soto: seguridad jurídica, acceso al crédito, incentivo a la inversión, eliminación de conflictos y herencia familiar. La Ley N° 24.374 en Argentina se reduce a especificaciones más bien técnicas que hacen a la normativa (causa, posesión, destino principal), mientras que el caso venezolano resulta de interés, dado que incorpora principios de hábitat integral para los pobladores y promueve su mejoramiento integral y progresivo (solidaridad, equidad, cogestión, etc.). Por su parte, la Ley N° 27.453, en sintonía con los argumentos neoliberales, promueve la adquisición de la tierra y acceso al título de propiedad y la seguridad en la tenencia, entre otras cuestiones.

Asimismo, exceptuando la Ley Nacional N° 24.374 y el caso venezolano (ocupantes, familias en condiciones de vulnerabilidad), observamos en todos los casos una caracterización que estigmatiza tanto a los pobladores precarizados como “informales” como a los sectores urbanos en donde los mismos residen (asentamientos populares, informales, villas).

Ley	Promulgados ideológicos	Caracterización del sector urbano	Caracterización de los pobladores
Ley Nacional N° 24.374, Argentina	* causa lícita, * posesión pública, pacífica y continua * destino principal casa habitación única y permanente	*inmuebles urbanos	*ocupantes *beneficiarios del régimen
Decreto legislativo N° 803, Perú	* seguridad jurídica; * acceso al crédito; * incentivo a la inversión; * eliminación de conflictos; * herencia familiar	*asentamientos humanos, *urbanizaciones populares	*sectores informales de menores recursos
Ley Especial, Venezuela	*progresividad, *justicia social, *seguridad jurídica, *cogestión, *democracia participativa y protagónica, *solidaridad, *equidad, corresponsabilidad, organización, *sostenibilidad y tolerancia *propiedad colectiva, copropiedad	*asentamientos urbanos populares	*familia en condición de vulnerabilidad social
Ordenanza N° 11369, Santa Fe	*garantía de inversiones sobre el lote; * transforma la riqueza en capital y mejora la productividad del trabajo e ingreso; * garantía frente a desalojo y usurpación *afecta las relaciones al interior de la familia, * seguro frente a eventualidades del ciclo económico	*asentamientos informales	*población informal

Ley Nacional N° 27.453, Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Adquisición de la tierra y acceso al título de propiedad</li> <li>* eliminación de barreras urbanas;</li> <li>* mejora de accesibilidad y conectividad;</li> <li>* fortalecimiento de las actividades económicas familiares;</li> <li>*redimensionamiento parcelario;</li> <li>*seguridad en la tenencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*villas y asentamientos</li> <li>*barrios popular</li> </ul>	*ocupantes de los bienes inmuebles sujetos a expropiación
-----------------------------------	--	---	---

Cuadro 02. Promulgados ideológicos en defensa de la propiedad presentes en las normativas investigadas. Fuente: Elaboración propia a partir de información recabada en el período 2018-2020.

En el caso argentino, a diferencia de la Ley Nacional N° 24.374 y de la Ordenanza N° 11369 en Santa Fe, que establecen la gratuidad de los trámites, en la reciente normativa las familias involucradas destinan un 20% de sus ingresos monetarios mensuales al pago de sus terrenos, al pago periódico de tarifas sociales correspondientes a los servicios básicos habitacionales y a saldar los gastos correspondientes a los créditos solicitados, en caso de realizar alguna modificación/ampliación en sus viviendas:

“La regularización de estos terrenos nunca es gratuita: se evalúa en cada caso el otorgamiento de planes de pago y financiación, según las condiciones personales, sociales y familiares de los vecinos” (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2019).

Esta cuestión no es menor, dado que un contexto político neoliberal el monto a pagar por las familias es sumamente alto respecto al de sus ingresos. Asimismo, observamos en todas las normativas y los programas instrumentalizados en dichos marcos (Cuadro 03), el otorgamiento de títulos precarios e intermedios de tenencia de la propiedad (afectaciones de uso, certificados, constancias, actas, etc.). Estos documentos, resultan incompetentes para acceder a la totalidad de los “beneficios” otorgados por la propiedad privada. Sin más, los títulos precarios otorgados por el ANSES –certificados de vivienda- en la ley instrumentalizada recientemente en el año 2018 en la Argentina, si bien sirven a las familias para la contratación de servicios sociales, continúan estableciendo una relación social precaria entre las familias y el Estado, ya que resultan incompetentes para acceder a créditos tradicionales de la banca privada o bien a otros servicios privados. En consonancia, los mecanismos de implementación abarcan diferentes instrumentos, aunque reiterativos entre las normativas (prescripción, expropiación, usucapión) y en todos los casos son contemplados mecanismos de relocalización de población.

Por último, todos los casos investigados otorgan propiedad individual a las familias, exceptuando el caso venezolano que posibilita la propiedad colectiva incorporando el mecanismo de copropiedad. Este constituye un derecho pro-indiviso sobre la propiedad del suelo ya que la misma pertenece a una o más personas, constituyéndose en copropietarios. En este marco, el caso venezolano resulta un antecedente para considerar en futuras normativas, ya que contempla y reconoce otros modos de vida de pobladores diferentes a los hegemónicos (propiedad individual). Asimismo, esta propuesta pone en controversia el derecho de propiedad privada individual, ya que rige entre sus principios el derecho de propiedad colectiva desde una perspectiva más bien marxista, vinculada a postulados teóricos de izquierda como socialistas y/o comunistas. La propiedad colectiva venezolana es constituida, en este marco, desde un punto de vista más social que estrictamente jurídico, donde un grupo de pobladores es responsable de manera colectiva de la tierra. Poniendo en jaque, de esta manera, al término de propiedad privada individual a través de un reparto comunitario y socialmente justo.

Ley	Documento que otorga		Tipo de propiedad	Mecanismo de implementación	Sistema tributario
	Propiedad	Intermedio			
Decreto legislativo N° 803, Perú	*Títulos de propiedad	*Afectaciones en Uso	Individual	*Prescripción adquisitiva *Regularizar el tracto sucesivo *Expropiación *Relocalización de población	Gratuidad para los destinatarios
Ley Nacional N° 24.374, Argentina	*Escritura de dominio		Individual	*Usucapión *Relocalización de población	Contribución única de 1 % del valor fiscal del inmueble a cargo de los destinatarios
Ley Especial, Venezuela	*Título de Permanencia o Adjudicación	*Certificado de posesión	Individual o Colectiva	*Usucapión *Coposesión *Usucapión especial *Coproiedad *Derecho vertical *Relocalización de población	Valor de 1 bolívar/m2 a cargo de los destinatarios
Ordenanza N° 11369, Santa Fe	*Escrituras de Dominio	*Constancia Ocupación *Actas de acuerdo *Actas de adjudicación *Boleto de compra-venta *Certificados cancelación de deuda	Individual	* Fondo especial *Avalúo fiscal-social *Relocalización de población	Gratuidad para los destinatarios
Ley Nacional N° 27.453, Argentina	*Escritura de Dominio	*Certificado de Vivienda *Actas de acuerdo	Individual	*Expropiación *Relocalización de población	Hasta un 20% del ingreso familiar de los destinatarios

Cuadro 03. Comparación entre normativas investigadas (documentos otorgados, tipo de propiedad, mecanismos de implementación y sistema tributario). Fuente: Elaboración propia a partir de información recadada en el período 2018-2020.

Finalmente, en este trabajo expusimos brevemente una serie de normativas instrumentalizadas en Latinoamérica, en un contexto político neoliberal, en defensa de la tenencia segura. Con esta intención, buscamos analizar la injerencia de los discursos emergidos en el marco internacional, en la Argentina y específicamente en el caso local santafecino. No obstante, reconocemos la necesaria continuidad y profundización de estos así como la apertura hacia otros casos destacados (entre ellos, los antecedentes de Brasil, Ecuador y Perú) a fin de establecer comparaciones entre otras normativas.

## BIBLIOGRAFIA

AGENCIA SANTA FE HÁBITAT, (2011). Premio a la Innovación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento –CIPPEC. Formulario para Premio a la Innovación del Centro de

Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento –CIPPEC. (Santa Fe, Argentina), Agencia Santa Fe Hábitat.

CALDERÓN COCKBURN, J. (2009). Títulos de propiedad, mercados, y políticas urbanas. *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos* (Ecuador), 3, 47-62.

CLICHLEVSKY, N. (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. En PROYECTO CEPAL. *Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Organización Naciones Unidas.

DE SOTO, H. (1986). *El otro sendero*. Lima, Ediciones El Barranco.

DE SOTO, H (2001). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else -El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Nueva York, Basic Books; Londres, Bantam Press/Random House; y Lima, El Comercio.

FERNANDES, E. (2003). Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica. *Revista Vivienda Popular* (Montevideo), 12, 5-16.

MOSSO, E. (2019a). La construcción histórica del beneficiario: políticas de regularización dominial en Santa Fe (1985-2017). *Dereito Da Cidade* (Rio de Janeiro), 11, 1, 621-662.

MOSSO, E. (2019b). Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda: políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida de Santa Fe 1985-2017. Rosario: UNR Editora.

MOSSO, E. (2017a). Políticas {neoliberales} de regularización dominial del suelo urbano. *Cuaderno Urbano*. (Resistencia) 22, 91-110.

ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS, (1996). Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT II). Estambul, Naciones Unidas. 3 al 14 jun.

SCHARGRODSKY, E. (2005). Exposición Panel 5 'Las Políticas de Suelo'. En: SEMINARIO SOBRE POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ARGENTINA. DESAFÍOS, PRIORIDADES, EN UNA ECONOMÍA EN RECUPERACIÓN. Centro Para la Estabilidad Financiera y el Banco Mundial (Buenos Aires), 50-70.

### **Fuentes**

Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES-, (2017). <http://argenta.anses.gov.ar/seccion/objetivos-del-programa-30>. (consulta 18/06/2019).

Decreto N° 803 Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal (1996). Perú.

Comisión de Formalización de la Propiedad –COFOPRI-. <https://www.cofopri.gov.pe/formalizacion/formalizacion/beneficios-de-formalizacion/> (consulta: 18/06/2019).

Mapa del relevamiento del Registro Nacional de Barrios Populares –RENABAP- <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares/mapa> (consulta: 17/09/2019).

Ley Nacional N° 24.374/1994 Régimen de Regularización Dominial a Favor de Ocupantes de Inmuebles Urbanos (1994). Argentina.

Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares (2006). Venezuela.

Ley Nacional N° 27.453 Regularización Dominial para la Integración Socio-Comunitaria, Argentina. 2018.

Ordenanza N° 11.631/2009 Legalización Masiva de la Tenencia de la Tierra, Santa Fe, Argentina. 2009.