

Tenencia del suelo, normativas y neoliberalismo en Latinoamérica^[1]

Land tenure, regulations and neoliberalism in Latin America

Posse da terra, regulamentações e neoliberalismo na América Latina

Régime foncier, réglementations et néolibéralisme en Amérique Latine

▲ Fotografía: autoría propia

Autora

Emilia Mosso

Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda en la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

emiliamosso@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-4121-1678>

Recibido: 07/04/2020
Aprobado: 12/08/2020

Cómo citar este artículo:

MOSSO, E. (2021). Tenencia del suelo, normativas y neoliberalismo en Latinoamérica. Bitácora Urbano Territorial, 31 (II):229-242. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n2.86168>

[1] Se agradece el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Tecnológicas y Científicas de la Argentina por el financiamiento de esta investigación a través de la Beca Posdoctoral (periodo 2018-2021).

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. A partir de una metodología de abordaje cuali-cuantitativa, y de la utilización de fuentes secundarias — documentos, normativas, publicaciones, entre otras— emitidas en el ámbito nacional e internacional y vinculadas a la temática propuesta, esta investigación se propone abordar los argumentos teóricos que

legitiman la reciente ley, abordando estas estrategias en relación con otras normativas y programas que, aunque instrumentalizados previamente en Latinoamérica y en la Argentina, 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 clave: neoliberalismo, política de la vivienda, asentamiento de precaristas, uso de la tierra

Autora

Emilia Mosso

Doctora en Arquitectura por la Universidad Nacional de Rosario y becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Es miembro del Grupo de Socio-Antropología Urbana dirigido por la Dra. Ana Núñez y radicado en el Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Se ha desempeñado como docente de nivel secundario y como directora de tesis de grado. Su línea de investigación aborda conflictos urbanos relacionados a políticas públicas de suelo y vivienda en la Argentina.

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 of Dominical Regularization sanctioned in Argentina is framed within the discussion. Using public expropriation of private land as the main instrument, domain regularization is argued as an inclusion policy that enables the incorporation of full owners, among other issues, following the interference of the neoliberal economist De Soto. Based on a qualitative-quantitative approach methodology, and on the use of secondary sources — documents, regulations, publications, among others— issued nationally and internationally related to the proposed theme, this research 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 in Latin America and Argentina, share the theoretical interference of the discursive framework coming from the neoliberal theoretical line, in defense of secure tenure from, at least, mid-1970s.

Keywords: neoliberalism, housing policy, squatter settlements, land use

Résumé

Dans le cadre de la politique urbaine contemporaine, liée au problème de la propriété foncière pour les familles pauvres, qui est active et divergente en Amérique latine, la récente mise en œuvre de la Loi Nationale n° 27 453/2018 de régularisation dominicale sanctionnée en Argentine est encadrée dans la discussion. En utilisant l'expropriation publique des terres privées comme instrument principal, la régularisation du domaine est argumentée comme une politique d'inclusion qui permet l'incorporation des propriétaires complets, entre autres, à la suite de l'ingérence de l'économiste néolibéral De Soto. Basée sur une méthodologie d'approche qualitative-quantitative, et sur l'utilisation de sources secondaires — documents, réglementations, publications, entre autres— publiés au niveau national et international en lien avec le thème proposé, cette recherche vise à aborder les arguments théoriques qui légitiment à la loi récente, abordant ces stratégies par rapport à d'autres réglementations et programmes qui, bien qu'instrumentalisés auparavant en Amérique Latine et en Argentine, partagent l'interférence théorique du cadre discursif provenant de la ligne théorique néolibérale pour défendre la sécurité d'occupation, au moins, depuis la milieu des années 1970.

Resumo

No contexto da política urbana contemporânea, ligada ao problema da propriedade da terra para famílias pobres, ativa e divergente na América Latina, enquadra-se a recente implementação da Lei Nacional nº 27.453 / 2018 de Regularização Dominical sancionada na Argentina dentro da discussão. Usando a expropriação pública de terras privadas como principal instrumento, a regularização de domínios é discutida como uma política de inclusão que permite a incorporação de proprietários plenos, entre outras questões, após a interferência do economista neoliberal De Soto. Com base em uma metodologia de abordagem qualitativa-quantitativa e no uso de fontes secundárias — documentos, regulamentos, publicações, entre outros— emitidos nacional e internacionalmente relacionados ao tema proposto, esta pesquisa visa abordar os argumentos teóricos que legitimam à lei recente, abordando essas estratégias em relação a outros regulamentos e programas que, embora instrumentalizados anteriormente na América Latina e na Argentina, compartilham a interferência teórica do arcabouço discursivo oriundo da linha teórica neoliberal, em defesa da posse segura de, pelo menos, meados da década de 1970.

Palavras-chave: neoliberalismo, política habitacional, favelas, uso da terra



Tenencia del suelo, normativas y neoliberalismo en Latinoamérica

Mots-clés: néolibéralisme, politique du logement, habitat spontané, utilisation des terres

Introducción

En el contexto de la política urbana contemporánea, vinculada a la problemática de la propiedad del suelo para familias empobrecidas, que se muestra activa y divergente en la Argentina, se están vislumbrando en el contexto latinoamericano procesos—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 International Hábitat (HIC), entre otras— y políticas de regularización dominial que se enmarcan en el seno de la discusión.

En rasgos generales, se argumenta que esas políticas son instrumentos de inclusión que posibilitan la incorporación de propietarios plenos y, gracias a esto, el acceso a préstamos para la refacción/modificación de las viviendas. Se facilita así la sucesión de la propiedad y la constitución de un mecanismo de garantía, de acuerdo con el economista neoliberal Hernando de Soto (Mosso, 2019). Dos ideas estructuran la hipótesis de este autor. La primera es que la legalización del dominio del suelo conduciría a que las propiedades, una vez formalizadas y puestas en circulación, se convirtieran en activos de capital. La segunda es que la propiedad del suelo sería un preámbulo para el acceso a créditos hipotecarios de la banca privada (de Soto, 1986; 2001). Sin embargo, parte de las formulaciones sobre las políticas de regularización dominial datan de finales de la década de 1990, puntualmente del año 1996, cuando tuvo lugar en Estambul, Turquía, la Conferencia de la ONU sobre los Asentamientos Humanos, HÁBITAT II. En ese encuentro 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.

En ese marco, esta investigación constituye un aporte a una pesquisa previa realizada entre los años 2013 y 2017, y su profundización en el periodo 2018 a 2020, 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; todo ello, con base en un caso de estudio particular: la ciudad de Santa Fe, Argentina (Mosso, 2019b). Esta cuestión implica considerar el andamiaje teórico de dichos programas en diversos aspectos del gobierno neoliberal, de acuerdo a los aportes de Murillo (2015, p. 13). El neoliberalismo aparece, entonces, no solo como una estrategia económica, sino también como una lógica que en diversos niveles “intenta configurar a la cultura hegemónica en el sentido de gestar procesos de subjetivación que tratan de controlar la vida en todos sus aspectos”^[2].

La hipótesis de investigación sustenta que, al igual que en otros antecedentes del ámbito latinoamericano en regularización dominial, los títulos

En ese marco, esta investigación constituye un aporte a una pesquisa previa realizada entre los años 2013 y 2017, y su profundización en el periodo 2018 a 2020, 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...”

[2] De acuerdo con Murillo (2015), si bien a partir de 1970 el neoliberalismo se tomó hegemónico en Latinoamérica, sus inicios pueden hurgarse desde fines de siglo XIX a partir de los trabajos de Carl Menger en Austria. Se recomienda ver de Büren (2015) y Mosso (2017).

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 (Mosso, 2019a).

A partir de una metodología de abordaje cuali-cuantitativa y de la utilización de fuentes secundarias —documentos, normativas, publicaciones, entre otras— emitidas en el ámbito nacional e internacional y vinculadas a la temática investigada, se busca investigar los argumentos teóricos que legitiman la reciente Ley Nacional N° 27.453 de Regularización Dominial para la Integración Socio-Comunitaria, sancionada en el año 2018 en la Argentina. Se propone abordar esta normativa en relación a otros antecedentes que comparten la injerencia teórica del entramado discursivo neoliberal desde, al menos, mediados de la década de 1970. Entre ellos, la Ley de Regularización Dominial (1994) y el Programa de Regularización Dominial de Santa Fe (2009) en Argentina; la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal en Perú (1996); la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares en Venezuela (2008) y el Decreto-Ley para el Acceso y La Formalización de Tierras en Colombia (2017),

La exposición se organiza en tres acápites. El primero constituye un sucinto repaso por la génesis de 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 entre la instrumentalización de los antecedentes. A modo de cierre, se realizan reflexiones finales.

Antecedentes Normativos en Defensa de la Propiedad Privada

Decreto de Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, Perú

En el año 1988 el Instituto de Libertad y de Democracia (ILD) presentó al parlamento peruano la Ley de Registro de la Propiedad, sustentada en una investigación previa realizada en el año 1986. Esta institución determinó que el valor de los activos inmobiliarios de

hogares extralegales no podía utilizarse en el mercado formal para obtener un valor excedente (De Soto, 1986). Eso condujo a considerar esta inversión para sus propietarios como capital muerto (De Soto, 1986).

A partir de diversas campañas de comunicación, realizadas a nivel nacional en Perú, que incluyeron audiencias en zonas rurales y urbanas, a finales del año 1988 se creó la institución de Registro, bajo la Ley Registro Predial, instrumentalizada entre los años 1990 a 1996. Tras el Decreto Ley N° 803 Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y la Ley Complementaria N° 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 (Mosso, 2017).

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

Bajo el Decreto Ley N° 803, se pretendió establecer una linealidad entre el otorgamiento de los títulos de propiedad, el acceso a créditos hipotecarios para las viviendas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que se encontraba habitando en terrenos no regularizados, caracterizados como informales. Remitiendo textualmente al decreto, este

crea un nuevo mecanismo institucional que permitirá que la propiedad predial de los sectores informales de menores recursos se pueda convertir en activos líquidos que puedan integrarse al mercado y ser objeto de transacciones, incrementando el valor de las propiedades y posibilitando a sus propietarios el acceso a los servicios de infraestructura básica. (Decreto Ley N° 803, 1996, p. 2)

Este antecedente fue uno de los más destacados en Latinoamérica constituyendo una referencia fundamental para los casos que se expondrán a continuación.

¿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.



Figura 1.

Promulgados ideológicos de la formalización de la propiedad del caso peruano

Fuente: COFOPRI (Perú), 2019.

Ley Nacional de Regularización Dominial, Argentina

La normativa que introdujo 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 acreditasen 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 de-

bido a su uso y apropiación por un lapso temporal superior a tres años, siempre y cuando el destino principal sea el de casa única y permanente. Esta normativa, 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” (Ley Nacional N° 24.374, 1994, p. 1). 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 adhirieron a las normas reglamentarias y a los procedimientos legales y prácticos para llevar adelante la implementación de la normativa. Por último, esta ley solo regularizó terrenos ya ocupados, es decir, pertenecientes a loteos preexistentes, y no legalizó tierra ocupada sin propietario conocido.

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 en asentamientos precarios, promoviendo, entre otras cuestiones, “la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y el hábitat” (Ley Especial de Regularización Integral, 2006, p. 2). 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 (Ley Especial de Regularización Integral, 2006, p. 2)

Para llevar adelante dicho proceso fueron declarados de utilidad pública e interés social los 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” (Ley Especial de Regularización Integral, 2006, p. 2). Entre otras cuestiones, se estableció la condición no lucrativa, el valor de un bolívar de un metro cuadrado para los títulos de adjudicación, la reubicación de familias a nuevos lotes, la coposesión, usucapión especial y copropiedad y el derecho vecinal. Esta ley instituyó también el otorgamiento de un título de permanencia o adjudicación, cuya naturaleza concedió a las familias el derecho de establecer la propiedad de valor individual o colectivo. Dicho título reconoció al ocupante la posesión de tierras de dominio privado y permitió la transferencia del suelo como herencia familiar. No obstante, fueron otorgados certificados de posesión a personas

cuya situación haga presumir que podría[n] ser beneficiario[s] o beneficiaria[s] 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. (Ley Especial de Regularización Integral, 2006, p. 6)

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 tuvieron injerencia a partir de la Ordenanza N° 11631 de Legalización de la tenencia de la tierra, del año 2009, la cual instrumentalizó el Programa de Regularización Dominial. Esta ordenanza tomó como antecedente la sanción de la Ley N° 24.374 y los casos de Perú y Venezuela mencionados. Antes de la implementación de esta política, en el año 2007, se realizó el Diagnóstico de Asentamientos Informales —hecho en forma conjunta por aparatos municipales y organizaciones sociales—, que 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 se creó Santa Fe Hábitat: Agencia para el Desarrollo Social y Urbano (ASF), un ente autárquico municipal cuya misión fue otorgar seguridad jurídica y legal a través de la escritura traslativa de dominio. En este contexto, el programa de regularización dominial apuntó a “la institucionalización de la regularización de la propiedad” (ASF, 2011, p. 1).

En cuanto a las interpelaciones ideológicas, la normativa de regularización dominial en Santa Fe fue 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 encontraron los estudios de Ernesto Schargrotsky (2005), autor que señaló cinco beneficios a favor del otorgamiento de los títulos de propiedad. Primero, permiten que la propiedad comience a considerarse una garantía de inversiones sobre el lote. Segundo, que adquiera el carácter de un elemento transformador de la riqueza en capital y de un instrumento colateral para acceder a créditos hipotecarios, mejorando la productividad del trabajo y la oportunidad de ingresos de las familias. Tercero, los títulos son un elemento de garantía frente a amenazas de desalojo y usurpación. Cuarto, implican una modificación de las relaciones al interior de las familias, del tamaño y de la estructura de los hogares. Quinto, y último, los títulos permiten una perspectiva de la propiedad como elemento que prevé amenazas relacionadas con las eventualidades del ciclo económico. Con estos antecedentes, la ASF señaló:

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, p. 9).

Decreto-Ley para el Acceso y La Formalización De Tierras, Colombia

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país", el cual estableció la instrumentalización de políticas de ordenamiento social de la propiedad en Colombia, dos instrumentos revistieron particular interés: el Decreto 2367 del año 2015, que dispuso la creación del Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural, y el Decreto 2363, que en simultáneo creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT). En este marco, en el año 2017 se implementó el Decreto-Ley N° 902 para el Acceso y La Formalización de Tierras a nivel nacional, que tuvo como fin la adopción de medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, específicamente en lo relacionado con el procedimiento para el acceso y formalización de suelo rural donde residen trabajadores/as campesinos/as. Se estableció para ello la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, que fomenta la participación de los campesinos en el proceso de elaboración de los planes de ordenamiento de la propiedad rural.

Por su parte, el Decreto-Ley no abordó asuntos relacionados con expropiación por vía administrativa ni extinción de dominio, y tuvo como principio central el respeto por la propiedad privada: "De hecho en el artículo primero se establece que ninguna de las disposiciones de la norma puede interpretarse o aplicarse de tal forma que se afecte la propiedad privada legalmente adquirida" (Abecé ANT, 2017, p. 1).

En consonancia, se dispuso la reubicación de familias y se designó como beneficiarios a título gratuito especialmente a mujeres rurales y a población desplazada. De acuerdo con esto, en el año 2014 se estimó que más de 800,000 hogares campesinos no tenían tierra bajo ningún concepto (propia, escriturada, arrendada, posesión, tenencia, etc.), lo que representa aproximadamente un 53% de las familias dedicadas a la actividad agropecuaria (Abecé ANT, 2017).

Ley Nacional de Regularización Dominial para la Integración Socio-Comunitaria Argentina

La Ley Nacional N° 27.453, Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio-Comunitaria, fue sancionada en el año 2018 en la Argentina y tuvo como organismo de aplicación a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Esta ley legisló la regularización dominial del suelo para familias que residían 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" (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2019, n.p.). El proceso de regularización dominial implicó tres pasos: verificación de ocupación, firma de actas acuerdo y otorgamiento de escrituras a las familias.

Se establecieron, entre otras cosas, primero, la creación del Programa de Integración Socio-Urbana; segundo, la expropiación a través de convenios específicos entre distintos niveles de Estado; tercero, un monto a pagar, por parte de los destinatarios, de no más del 20% del ingreso familiar; cuarto, la relocalización de familias cuando no hubiese alternativas disponibles, y quinto, la adjudicación de, al menos, un 25% de las obras por realizar 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 (Ley N° 27.453, 2018).

Asimismo, en esta normativa, la regularización dominial fue presentada como una política de inclusión que posibilitó la incorporación de propietarios plenos mediante la compra de terrenos y el acceso al título de la propiedad. Todo ello 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 (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020).

A continuación, se mencionan algunos aspectos relevantes.

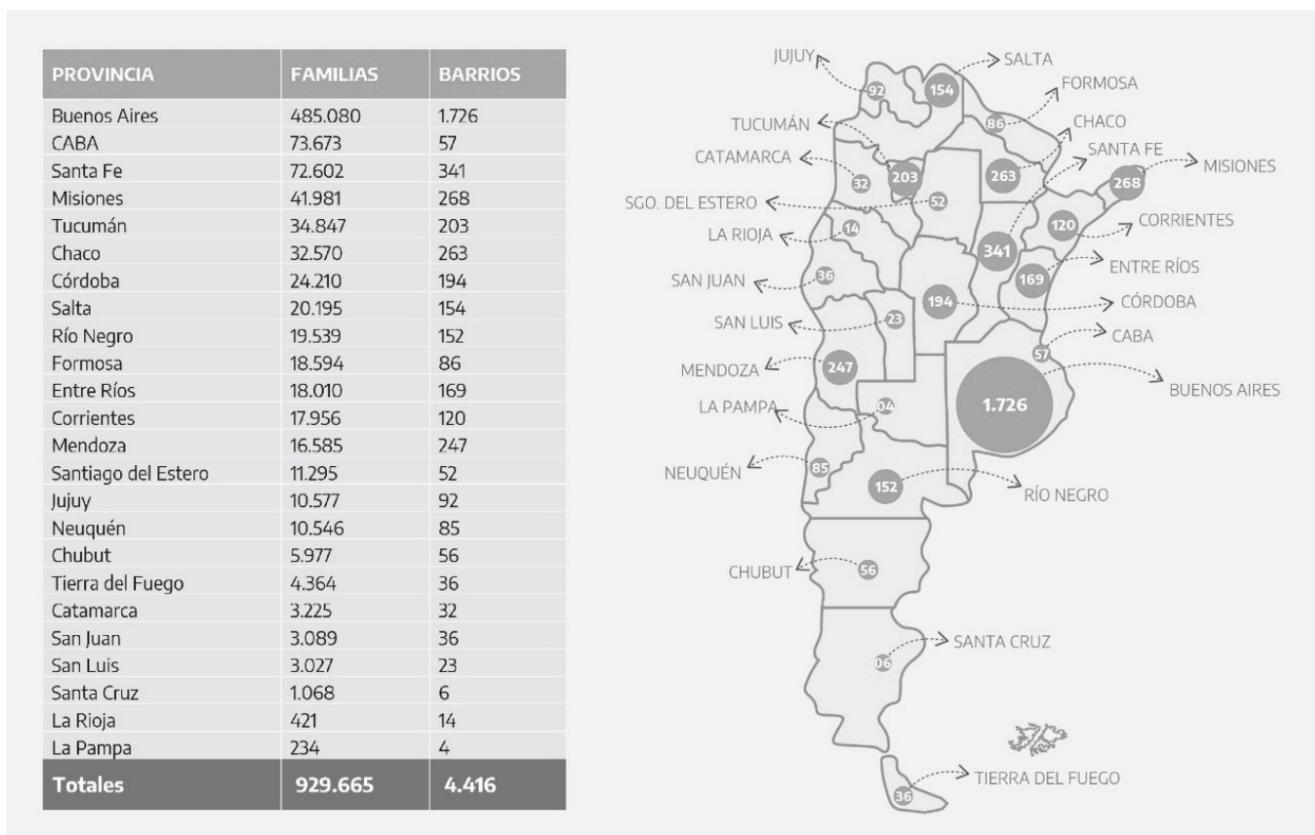


Figura 2. Relevamiento Nacional de Barrios Populares en Argentina
Fuente: Comisión Formal de la Propiedad, Perú, 2019.

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, consideró barrios populares a aquellos

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, 2020)

Datos oficiales informaron 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 (Figura 2). En este marco, el ANSES otorgó 150,000 Certificados de Vivienda Familiar a nivel nacional. Una vez registradas, las familias op-

taron por el acceso al Certificado de Vivienda Familiar (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020).

Los Certificados (intermedios) de Vivienda Familiar.

Esta normativa incorporó, como instrumento de tenencia intermedio (Clichevsky, 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, permitió 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 estimaron que al menos 197,000 familias ya accedieron a este certificado en el país (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2019).

Ley	Promulgados ideológicos	Caracterización del sector urbano	Caracterización de los pobladores
Ley Nacional N° 24.374, Argentina	<ul style="list-style-type: none"> * causa lícita, * posesión pública, pacífica y continua * destino principal casa habitación única y permanente 	*inmuebles urbanos	<ul style="list-style-type: none"> *ocupantes *beneficiarios del régimen
Decreto legislativo N° 803, Perú	<ul style="list-style-type: none"> * 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	<ul style="list-style-type: none"> *progresividad, *justicia social, *seguridad jurídica, *cogestión, *democracia participativa y protagónica, *solidaridad, *equidad, corresponsabilidad, organización, *sostenibilidad y tolerancia 	*asentamientos urbanos populares	*familia en condición de vulnerabilidad social
Ordenanza N° 11369, Santa Fe	<ul style="list-style-type: none"> *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
Decreto Ley N° 902, Colombia	<ul style="list-style-type: none"> * promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios * promoción e impulso del desarrollo integral zonas rurales * mejora de los ingresos y calidad de vida de los campesinos *reconocimiento de derecho sobre tierras, territorios y recursos * seguridad jurídica de las tierras 	* asentamientos rurales	<ul style="list-style-type: none"> *población campesina *trabajadores agrarios * comunidades étnicas
Ley Nacional N° 27.453, Argentina	<ul style="list-style-type: none"> * adquisición de la tierra y acceso al título de propiedad * eliminación de barreras urbanas; * mejora de accesibilidad y conectividad; * fortalecimiento de las actividades económicas familiares; *redimensionamiento parcelario; *seguridad en la tenencia 	<ul style="list-style-type: none"> *villas y asentamientos *barrios popular 	*ocupantes de los bienes inmuebles sujetos a expropiación

Tabla 1. Promulgados ideológicos en defensa de la propiedad presentes en las normativas investigadas
Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada en el período 2018-2020.

La Expropiación como Instrumento.

A diferencia de la normativa nacional anterior, esta ley utilizó como principal instrumento de gestión la expropiación pública de terrenos de dominio privado donde se encontraban asentadas las familias. La expropiación se realizó 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 20% del ingreso familiar (Ley Nacional N° 27.453 Art. 7.5).

Discusión

Realizado este repaso por las normativas mencionadas, resulta posible apreciar que estas adquirieron diferentes modos de instrumentalización (leyes, decretos, ordenanzas) dependiendo del país y del alcance territorial y administrativo. Dichas normativas posibilitaron, a su vez, la materialización de diversos programas que, aunque con denominaciones diferentes (regularización, formalización, integración), tuvieron el mismo objeto: la legalización de la propiedad privada para familias empobrecidas. En este sentido, exceptuando la Ley N° 24.374 en Argentina, que designó la aplicación de los programas en los municipios y provincias a esas mismas autoridades, en los demás casos fueron creadas instituciones específicas para la instrumentalización de los programas (comisiones, oficinas, comités, agencias).

En cuanto a las interpelaciones ideológicas en defensa de la propiedad privada, según el caso del que se trate, estas variaron sus promulgados (Tabla 1). En el caso santafesino vimos 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 redujo a especificaciones más bien técnicas (causa, posesión, destino principal), mientras que los casos de Venezuela y Colombia se diferenciaron significativamente, ya que incorporaron principios de hábitat integral para los pobladores y promovieron el mejoramiento integral y progresivo (solidaridad, equidad, cohesión, etc.). Por su parte, la Ley N° 27.453, en sintonía con los argumentos neoliberales, promovió 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), se observó en todos los casos una caracterización que estigmatiza tanto a los pobladores precarizados (informales), como a los sectores urbanos en donde ellos residen (asentamientos populares, informales, villas). Otra excepción fue el caso colombiano, que denominó a los pobladores según su condición rural o campesina, sin recurrir a estigmatizaciones.

En el caso argentino, a diferencia de la Ley Nacional N° 24.374 y de la Ordenanza N° 11.369 en Santa Fe, que establecieron la gratuidad de los trámites, en la reciente normativa las familias involucradas destinaron 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 este sentido, en situaciones en las que las familias modificaron o ampliaron sus viviendas, la regularización no fue gratuita, aunque se evaluó la posibilidad del pago en planes y otros modos de financiación (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2019).

Esta cuestión no es menor, dado que el monto a pagar por las familias resultó alto respecto al de los ingresos monetarios disponibles. Asimismo, se observó en todas las normativas y los programas instrumentalizados en dichos marcos (Tabla 2), exceptuando el caso colombiano, el otorgamiento de títulos precarios e intermedios de tenencia de la propiedad (afectaciones de uso, certificados, constancias, actas, etc.). Estos documentos resultaron incompetentes para acceder a la totalidad de los beneficios otorgados por la propiedad privada. Por ejemplo, si bien los títulos precarios otorgados por el ANSES —certificados de vivienda— sirvieron a las familias para la contratación de servicios sociales, continuaron estableciendo una relación social precaria entre las familias y el Estado, y fueron inútiles para acceder a créditos tradicionales de la banca privada o, bien, a otros servicios privados.

Por otro lado, los mecanismos de implementación abarcaron diferentes instrumentos (prescripción, expropiación y usucapión fueron comunes a las normativas estudiadas) y, en todos los programas instrumentalizados, fueron contemplados mecanismos de relocalización de población. Por último, todos los casos investigados otorgaron propiedad individual a las familias, exceptuando, nuevamente, el caso de Venezuela —que posibilitó la propiedad colectiva e incorporó el mecanismo de copropiedad— y el caso

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 *copesesión *usucapión especial *copropiedad *derecho vertical *relocalización de población	valor de 1 bolívar/m2 a cargo de los destinatarios
Ordenanza N° 11.369, 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
Decreto Ley N° 902, Colombia	* título oneroso		individual o asociativa	* fondo de tierras para la reforma rural integral * registro de sujetos de ordenamiento * subsidio integral de acceso a tierra	gratuidad parcial 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

Tabla 2.

Comparación entre normativas investigadas

Fuente: Elaboración propia a partir de información recadada en el período 2018-2020.

de Colombia —que incorporó la propiedad asociativa. Ambos constituyen antecedentes destacados para considerar en futuras normativas, ya que contemplan y reconocen modos de vida de los/as pobladores/as diferentes a los hegemónicos (propiedad individual).

Conclusiones

Este artículo ha expuesto una serie de normativas implementadas en un contexto político neoliberal en defensa de la tenencia segura. Con esta intención, se ha buscado analizar la injerencia de los discursos emergidos en relación con la propiedad privada en políticas públicas del ámbito latinoamericano. A partir de lo revisado en las normativas investigadas se concluye, primero, que, independientemente del país, las normativas instrumentalizadas en las últimas dos décadas han compartido la injerencia discursiva de la tenencia segura. Esta injerencia ha sido centrada en la defensa de la propiedad privada desde la década de 1970. Segundo, que, dependiendo del país y de su tradición cultural, se han reconocido distintas modalidades de propiedad. En este sentido, los casos de Colombia y Venezuela han resultado ejemplos emblemáticos para contemplar en futuras normativas. Tercero, que, en la mayoría de las normativas que se han analizado, previa a la entrega de las escrituras de dominio o de los títulos de propiedad definitivos, se han otorgado instrumentos de tenencia intermedios. Estos documentos, además de obstaculizar el proceso hacia la posesión definitiva, también han representado riesgos para las familias dado que reconocer su validez depende de la voluntad política de los gobiernos de turno. Por último, en las normativas revisadas se destaca una continua estigmatización de los pobladores residentes en condiciones precarias de tenencia del suelo y de vivienda, refiriéndose a ellos como a población informal, popular o irregular. Esta cuestión no solo dista de paliar la problemática habitacional, sino que, también, posiciona a la población en desventaja y desigualdad social.

A modo de cierre, se reafirma la necesidad de apertura investigativa y de profundización en otros casos destacados de regularización dominial en Latinoamérica, con el fin de establecer continuidades y rupturas.

Referencias

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (2017). Abecé *Agencia Nacional de Tierras*. www.agenciadetierras.gov.ar

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

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (17 DE JULIO DE 2006). Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares. Gaceta oficial N° 38.480 <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ven102676.pdf>

CLICHEVSKY, N. (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5615>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ (22 DE MARZO DE 1996). Decreto N° 803 Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. Diario Oficial N° 5739. <https://enlaces.cofopri.gob.pe/media/2332/dl-803.pdf>

DE BÜREN, M. P. (2015). Mont Pelèrin Society, un espacio de articulación. En S. Murillo (coord.), *Neoliberalismo y gobiernos de la vida. Diagrama global y despliegues en Argentina y América Latina*. Biblos.

DE SOTO, H. (1986). *El otro sendero*. 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*. Basic Books; Bantam Press/Random House; El Comercio.

HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (27 DE SEPTIEMBRE DE 1994). Ley Nacional N° 24.374 Régimen de Regularización Dominial a Favor de Ocupantes de Inmuebles Urbanos. Boletín Oficial de la Nación Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24374-755>

HONORABLE CONSEJO DE LA NACIÓN ARGENTINA (10 de octubre de 2018). Ley Nacional N° 27.453 Regularización Dominial para la Integración Socio-Comunitaria. Boletín Nacional. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739>

HONORABLE CONSEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE SANTA FE DE LA VERA CRUZ, ARGENTINA (5 de noviembre de 2009). Ordenanza N° 11.631 de Legalización Masiva de la Tenencia de la Tierra. Honorable Consejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz Expte. N° 33.159-M-09 <http://www.habitarargentina.org.ar/wp-content/uploads/2016/08/ORDE11631-Plan-de-Regularizaci%C3%B3n-Dominial.pdf>

MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y HÁBITAT (2020). Barrios populares. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/barrios-populares>.

MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y HÁBITAT (2020). Mapa del relevamiento del Registro Nacional de Barrios Populares –RENABAP-. <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares/mapa>.

MOSSO, E. (2017). Políticas {neoliberales} de regularización dominial del suelo urbano. *Cuaderno Urbano*, 22, 91-110. <http://dx.doi.org/10.30972/crn.22222045>

MOSSO, E. (2019). *Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda: políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida de Santa Fe 1985-2017* [tesis de doctorado, Universidad Nacional de Rosario]. Repositorio institucional <http://hdl.handle.net/2133/14150>

MURILLO, S. (COMP.) (2015). *Neoliberalismo y gobiernos de la vida*. Diagrama global y despliegues en Argentina y América Latina. Biblos.

ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL (2019). Comisión de Formalización de la Propiedad. <https://www.cofopri.gob.pe/formalizacion/formalizacion/beneficios-de-formalizacion/>

ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (3 AL 14 JUNIO DE 1996). HABITAT II [sesión de conferencia]. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul, Naciones Unidas.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (25 DE MAYO DE 2017). Decreto-Ley n° 902 por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Diario Oficial N° 50.244. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/col1170714.pdf>

SCHARGRODSKY, E. (26 AL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2005). Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina: materiales para la discusión resultantes del seminario-taller [Exposición Panel 5 'Las Políticas de Suelo']. Seminario Sobre Políticas de Vivienda en Argentina. Desafíos, Prioridades, en una Economía en Recuperación, Buenos Aires, Argentina.

Listado de abreviaturas

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)

Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Coalición Internacional Hábitat (HIC)

Comisión de la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)

Instituto de Libertad y de Democracia (ILD)

Santa Fe Hábitat: Agencia para el Desarrollo Social y Urbano (ASF)

Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP)