



APORTES EPISTEMOLÓGICOS Y EMPÍRICOS PARA (RE)PENSAR LAS RELACIONES ENTRE CAMPO JURÍDICO Y BARRIOS POPULARES EN ARGENTINA

Epistemological and empirical contributions to (re)think about the relationships between the legal field and popular neighborhoods in Argentina

Ana Estela Nuñez

Universidad Nacional de Mar del Plata - UNMDP, Mar del Plata, Argentina,

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9356-6710>

E-mail: nunezmdp@gmail.com

Trabalho enviado em 15 de fevereiro de 2022 e aceito em 14 de fevereiro de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.04., 2022, p. 2543 - 2561.

Ana Estela Nuñez

DOI: [10.12957/rdc.2022.65435](https://doi.org/10.12957/rdc.2022.65435) | ISSN 2317-7721

RESUMEN

En la última década, en Argentina, en general, y en la Provincia de Buenos Aires, en particular, asistimos a un conjunto de transformaciones del orden jurídico-urbanístico, cuyo punto de inflexión podríamos decir que lo constituyó el Estatuto de la Ciudad de Brasil (Ley Federal N° 10257), cuyo marco conceptual e instrumental son la función social de la propiedad y de la ciudad, como bien de uso colectivo.

En nuestro medio, el Estatuto fue en parte ejemplar para la sanción de la Ley 14449 (de Acceso Justo al Hábitat), entre cuyos principios rectores también se encuentran el derecho a la ciudad y la vivienda, y la función social de la propiedad, y posteriormente la Ley 27453 de Regularización Dominial e Integración Socio-Urbana. Sin embargo, en nuestros trabajos de campo emergen y circulan relaciones y prácticas sociales portadoras de una cierta juridicidad, que tal legislación no estaría contemplando, como así tampoco formas alternativas a la propiedad privada individual. En este marco, el artículo invita a una reflexión sobre la posible aplicación crítica y dialéctica del Derecho, reinterpretando derechos reales de forma emancipadora para los barrios y procesos sociales populares, en relación al suelo y la vivienda.

Palabras Claves: juridificación – políticas públicas – derecho urbanístico – innovación social

ABSTRACT

In the last decade, in Argentina in general, and in the Province of Buenos Aires, in particular, we witnessed a set of transformation of the legal-urbanistic order, whose turning point was constituted by the Statute of the City of Brazil (Federal Law N° 10257), whose conceptual and instrumental framework in the social function of property and to the city, as an asset for collective use. In our country, the Statute was partly exemplary for the enactment of Law 14449 (Fair Access to Habitat), among whose guiding principles are also the right to the city and housing, and the social function of property, and later Law 27453 about Dominian Regularization and Socio-Urban Integration. However, in our fieldwork, social relations and practices that carry a certain juridition emerge and circulate, which such legislation would not be contemplating, nor alternative forms to individual private property.

In this context, the article invites to a reflection on the posible critical and dialectical application of law, reinterpreting real rights in an emancipatory way for neighborhoods and popular social processes, in relation to land and housing.

Keywords: juridification – public policies – urban planning law – social innovation



INTRODUCCIÓN

La persecución de una igualdad no puede hacerse si no es introduciendo desigualdades en el tratamiento jurídico, favorables a quienes ocupan una posición social menos favorecida (ATIENZO y MANERO, en CÁRCOVA, 1993:71)

El propósito de la mesa de debate en la que presentamos originalmente una versión preliminar de este trabajo, era constituir un espacio de encuentro y de reflexión en relación a la necesidad de **actualizar** e **innovar** en las políticas de **gestión** y **acceso** al suelo, invitación que quisiéramos complementar con dos interrogantes que se plantearon en otro congreso reciente sobre asentamientos populares¹, en torno a ¿De qué formas se tendría que actuar en el futuro desde los gobiernos y las sociedades para restituir derechos, a la vivienda, a la ciudad, al territorio y los derechos humanos en conjunto para toda la ciudadanía? y ¿Representa esta crisis una oportunidad para repensar y abordar de manera **estructural** el problema del hábitat popular? Ello es así pues ambos encuentros interrelacionan dimensiones que abordaremos en este trabajo (derechos, crisis, repensar, hábitat popular) pero también porque se sugieren acciones sobre las que reflexionar, tales como “actualizar”, “innovar”, “gestionar”, y “acceder” que exigen detenernos en un posicionamiento ético y político que nos ancle epistemológica y conceptualmente en nuestras formaciones sociales, dominadas por el sistema capitalista. Sólo así, entendemos, podremos buscar nuevas formas de avanzar en el conocimiento y la acción (AUTOR, 2012; ZUBERO, 2015), apartándonos de la visión neoclásica utilitarista de la relación sujeto-objeto, para enmarcarlo en el conjunto de relaciones sociales de la totalidad capitalista, y para escapar, como señala ZUBERO (2015), del término “innovación social” como un concepto-fetiché que permea también el ámbito académico, y situarlo en el terreno del cambio social, abordando las prácticas sociales concretas. ¿A qué prácticas nos referimos cuando hablamos de innovación y qué horizonte de transformación las orienta? (ZUBERO, 2015:14-18). Si la crisis del capitalismo, la desigualdad social persistente y extendida, contiene la crisis urbana y la crisis de la planificación como “política o asunto de profesionales”, en términos de LAVAL y DARDOT (2015) ¿qué estrategia urbana pensaremos, para articular una estrategia de conocimiento y una estrategia política que modifique las estrategias de clase? En este contexto podríamos, en principio, conceptualizar la *gestión* como los intentos de racionalización de las contradicciones que se producen en el *proceso de urbanización*, siendo el espacio el *locus*

¹ Nos referimos al *II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares (ENRAP), Pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular*, Resistencia (Chaco), 17-19 de junio de 2021. Disponible en <https://redasentamientos.ar/ii-encuentro/>



privilegiado de la acumulación y el consumo social, y sede de las contradicciones entre necesidades y aspiraciones de la población y los requisitos de valorización del capital.

En este marco, para aportar a la innovación y gestión de políticas de suelo, comenzaríamos preguntándonos ¿Qué sería innovar en el sistema capitalista? ¿Qué tipo de instrumentos de gestión podrían aplicarse? ¿Qué competencias podrían ponerse en juego en su aplicación? Y ¿Qué obstáculos identificaríamos en su aplicación? ¿Podríamos concebir el derecho de uso como una práctica innovadora en el capitalismo?

La motivación de este artículo se inscribe en una trayectoria de investigación y extensión que venimos desarrollando en barrios populares, desde hace casi tres décadas, en relación a su socio-génesis y dinámicas internas, desde el punto de vista socio-jurídico.

Como es sabido, en América latina, en general, se asiste desde hace varios años a un conjunto de transformaciones del orden jurídico-urbanístico, cuyo punto de inflexión podríamos decir que lo constituye el Estatuto de la Ciudad de Brasil (Ley Federal N° 10257), cuyo marco conceptual e instrumental son la función social de la propiedad y de la ciudad, como bien de uso colectivo.

En nuestro medio, el Estatuto fue en parte ejemplar para la sanción, en la Provincia de Buenos Aires, de la Ley 14449 (de Acceso Justo al Hábitat), entre cuyos principios rectores también se encuentran el derecho a la ciudad y la vivienda, y la función social de la propiedad, introduciendo diversos instrumentos para una política de regulación, financiamiento y gestión del suelo, regularización dominial y urbana de los barrios populares, entre otras, y, más recientemente, en el año 2018, se sancionó y reglamentó, a nivel nacional, la Ley 27453 de Regularización Dominial e Integración Socio-Urbana, que fija el marco de estas acciones para los barrios populares inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP)², pero con la expropiación como único instrumento para proceder a la regularización dominial a favor de las familias de barrios populares,

² En el marco de Hábitat III (2016), y bajo el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), Argentina presentó su informe nacional en el cual se señala como prioridad “lograr la integración, incluyendo los asentamientos a la trama urbana, contemplando la provisión de servicios, la regularización dominial, entre otras” (MRECLyC, 2016). A partir de allí, se avanzó con el relevamiento nacional de barrios populares, creando luego el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), mediante el Decreto 358/17. Este Decreto crea el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana, existentes al 31/12/2016, incorporándolo dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Se fundamenta en que “**la precariedad en la tenencia del suelo** incide negativamente en la calidad de vida de las personas, limitando el acceso a la infraestructura y a los servicios públicos, lo que contribuye a la generación de situaciones de pobreza, marginación y fragmentación social”, y cuya función principal es registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas (sub. nuestro)

pero quienes deberán luego pagar por esa tierra. En Argentina, la expropiación por parte del Estado extingue el dominio aduciendo causa de utilidad pública, mediando una indemnización al propietario.

Por un lado, entonces, emergieron nuevos derechos colectivos (denominados “difusos”) que nutren derechos sociales fundamentales y, por otro, se plantea su necesaria adecuación e interdependencia. Así, pensamos que es necesario espacializar el Derecho (y los derechos), a la vez que ampliar la mirada hacia una teoría crítica, alternativa y dialéctica del Derecho, para lo cual proponemos reflexionar y debatir en torno a las posibles combinaciones con derechos reales, pues son dos matrices de juridicidad que no operan de manera aislada, existiendo instrumentos en el Código Civil y Comercial, por ejemplo, que podrían reinterpretarse de forma emancipadora para los procesos sociales populares en relación al suelo y la vivienda (MAGALHAES y AUTOR, 2020), según emerge de nuestra práctica en y con barrios populares.

Estructuramos el trabajo en tres apartados, dedicando el primero a inscribir el problema del suelo dentro del movimiento de la totalidad social capitalista; en el segundo dialogamos con el entramado jurídico, desde la génesis de la propiedad y en relación a nuestra experiencia investigativa de campo y con colegas de Brasil y Colombia, y en el tercero todo ello adquiere una forma propositiva de innovación

social, a partir de un estudio de caso concreto de un barrio popular de Mar del Plata, inscripto en el ReNaBaP.

APERTURA EPISTÉMICO-CONCEPTUAL: SUELO Y CAPITALISMO

(...) se tiene la costumbre de insistir demasiado, sobre el problema del precio del terreno. A mi modo de ver, si se consideran las cosas de esa manera, nos condenamos a no comprender el conjunto de los fenómenos ni el fondo del problema. (TOPALOV, 1988:647)

En esta cita, Topalov refiere a que, en el sistema capitalista, la forma “precio de la tierra”, al no ser ésta una mercancía en sentido estricto, es independiente de todas las formas de valor, ya que el valor de uso no tiene valor de cambio. El precio sería un fetiche, un valor de cambio especial que adquiere la tierra, para resolver su intrínseca contradicción de que sin tener costo ni valor, por no ser un bien producido, circula como mercancía. Empero, esa forma fetichizada en el precio, oculta y naturaliza que deviene de las luchas y conflictos por la apropiación de una parte de la plusvalía social, transfigurada en renta. Es la renta capitalizada lo que se presenta como precio de la tierra (MARX,



1956)¹³ y, por tanto, el problema del precio es político y social, no económico. También Harvey nos advierte que

La naturaleza de la renta no puede ser entendida independientemente del hecho de que es una manifestación de la plusvalía bajo la institución capitalista de la propiedad privada. Considerar la renta como algo 'en sí mismo', independiente de otras facetas del modo de producción e independiente de las instituciones capitalistas, es cometer un error conceptual (HARVEY, 1980:121, trad. nuestra).

Error conceptual, entendemos, porque la renta, que brota de la sociedad y no de la tierra, no sólo es una mediación necesaria para comprender el modo de producción capitalista y la lógica con la que opera, sino que es, en términos de MARX (1956:691), un componente de la fórmula trinitaria, que aparece sobre el final de *El Capital*: "Capital-ganancia (beneficio del empresario más interés); tierra-renta del suelo; trabajo-salario: he aquí la fórmula trinitaria que engloba todos los secretos del proceso social de producción". El problema, dice Henri Lefebvre, es que aquellos elementos de la fórmula trinitaria de la sociedad (rentas, beneficio y salario) se presentan en una separación fetichizada:

Existe, pues, apariencia enajenada de las relaciones sociales, apariencia que desempeña un papel "real". [...] La separación es, a la par, falsa y verdadera. [...] Es únicamente debido a su acción común que se produce la riqueza social (LEFEBVRE, 1976:37).

Ahora bien, en el proceso de acumulación de capital, los sujetos personifican mercancías y, en el caso específico de la tierra, como bien plantea CALIGARIS (2014),

Su propietario se distingue del resto porque lo que personifica invierte la relación social general: **tiene una mercancía porque es propietario**, en vez de ser propietario por tener una mercancía; el contenido de la relación económica es una relación jurídica, es decir, su papel social no surge de la mercancía que tiene, sino de un título sobre un valor de uso social. (CALIGARIS, 2014:29 y 91)

Pero es una relación jurídica que abarca una pluralidad de relaciones económico-sociales concretas, y no una sola. En términos de SINGER (1978),

La ocupación del suelo es apenas una contingencia que el status de la propiedad privada torna fuente de renta". Por lo antes expuesto, podríamos decir que la propiedad no es la relación de un sujeto con un objeto, si no el derecho a participar de la apropiación social de una parte de la riqueza social (plusvalía). En tal sentido, la transformación del suelo en espacio para habitar involucra un proceso de materialización que **expresa y contiene** trabajo humano, es decir, valorización (SINGER, 1978:21).

³ Para una profundización y reconstrucción bibliográfica sobre la renta, ver NÚÑEZ (2018)



Por ende, una primera reflexión sería que en los barrios populares, entonces, todo el proceso de valorización está en manos de los sectores populares, sin participación alguna del propietario de la tierra.

A modo de apertura al próximo apartado, señala MALDONADO COPELLO (2003) que

Uno de los mayores obstáculos que enfrentó el largo proceso de delineación de la propiedad como institución, fue encontrar los mecanismos e instrumentos que le permitieran circular en el mercado como cualquier **bien mueble**, y ese fue el papel que le cupo al código civil napoleónico, eliminando responsabilidades o solidaridades. La libre disposición remite a un mundo móvil: el del mercado. Por tanto, esa propiedad consagrada en el código no es la propiedad-conservación, sino la propiedad-circulación, cuya riqueza proviene de la **transformación**. Así, si el espacio no es un objeto, sino un lugar donde se ejercen derechos (Maldonado Copello, 2003:209-211-361)

Hemos resaltado “bien mueble” y “transformación” porque es de fundamental importancia para lo que abordaremos en el segundo acápite, especialmente cuando nos refiramos al Capítulo II, Art. 1947 y

1957 del Código Civil y Comercial de la Nación, en el que se explicita la adquisición del dominio a través de la “apropiación” y la “transformación”. En este punto, y para abrir al próximo apartado, nuestras preguntas serían ¿cómo redistribuir esos derechos, y cómo interpretar la participación del conjunto de la sociedad en la apropiación de la plusvalía transformada en renta?

DIÁLOGOS CON LOS NIVELES DEL DISCURSO JURÍDICO: INTERLEGALIDAD Y SEGURIDAD EN LA TENENCIA

El discurso jurídico reconoce distintos niveles [...] El producto de los órganos autorizados; [...] el de las teorías, doctrinas y opiniones y manipulación del primero [...] y en el que se juega el imaginario de una formación social [...] en un juego de creencias, desplazamientos y ficciones (CÁRCOVA, 1993:23)

En América latina, en general, y en Argentina en particular, existe una tensión entre el derecho civil y los derechos fundamentales y los colectivos denominados difusos, específicamente en lo que refiere a la propiedad (concepto ya expuesto), el derecho de propiedad (institución) y el derecho a la ciudad y un hábitat digno (derecho social fundamental). Distintos autores (FEMENÍAS, 1997; MACPHERSON, 1991)⁴ encuentran en Aristóteles un punto de partida para pensar este tema en la actualidad o bien las bases de una teoría del derecho a la propiedad, como un conjunto de

⁴ Esta síntesis está basada en NÚÑEZ (2013)

relaciones sociales que involucran personas y objetos, y cuyo análisis (FEMENÍAS, 1997) refería al **obligado** ejercicio de la generosidad, y **regulación ética** de los bienes, examinando tres tipos posibles de propiedad: propiedad privada de uso común; propiedad común de uso privado; y propiedad común de uso común, no concibiendo la propiedad privada de uso privado por considerarla despojada del vínculo uso-obligación (FEMENÍAS, 1997), cuyo análisis

gira en torno a la regulación ética de los bienes, y supone el obligado ejercicio de la generosidad, examinando tres tipos posibles de propiedad: 1) propiedad privada de uso común; 2) propiedad común de uso privado; y 3) propiedad común de uso común. De hecho, no considera la cuarta posibilidad que sería la propiedad privada de uso privado pues carece de todo valor ético, despojado del vínculo uso-obligación (FEMENÍAS, 1997:18)

Tal como plantea MACPHERSON (1991), este significado amplio se fue estrechando, hasta traducir la mística de la omnipotencia del propietario en el tríptico *usus, fructus, abusus* (MALDONADO COPELLO, 2003:351), consagrado en nuestros códigos civiles. No obstante, en países como Brasil y Colombia, desde mediados del siglo XX, se han venido discutiendo y plasmando, más a partir de la década de 1980, en su andamiaje jurídico-político-urbanístico la restitución de esos vínculos entre uso y

obligación, cuestionando aquel ordenamiento legal exclusionista⁵. En Brasil, a través de la Constitución Federal de 1988 y la Ley Federal 10257 o el Estatuto de la Ciudad de 2001, y en Colombia principalmente a través de la Constitución de 1991 y la Ley 388/1997⁵. En efecto, a diferencia de Argentina, donde contamos con algunos instrumentos que caminan en esa dirección, como la Ley 14449, en Brasil y Colombia existe un ordenamiento jurídico-urbanístico político que **enhebra** instrumentos de ordenamiento territorial y de intervención en el mercado de suelo, a través de la función social del urbanismo. Tanto en Colombia como en Brasil, las obligaciones y responsabilidades están incorporadas a la **reconfiguración** de la propiedad, y no son un límite externo. No es sólo cómo financiar y adquirir el suelo para fines sociales, sino cómo emprender y comprender el ordenamiento integral del territorio, concibiendo la función social de la propiedad como **inherente** a ella misma (MALDONADO COPELLO, 2003^a), sustantivamente diferente a como se la ha instituido en distintos instrumentos de nuestro país.

En este marco, hace tiempo venimos sosteniendo y argumentando con trabajo empírico que emerge de los barrios populares, que no sólo es posible sino necesario interpretar artículos del Código civil en beneficio de los sectores sociales más desfavorecidos, bajo nuevos presupuestos

⁵ Ver FERNANDES Y MALDONADO COPELLO (2010).

éticos y políticos, pero que además dialogan con las prácticas sociales allí desenvueltas, permitiéndonos pensar políticas urbanas igualitarias, sin apelar a legislación *ad-hoc* fragmentada, contradictoria y homogénea (AUTOR, 2011; 2012; MAGALHÃES, 2016; MAGALHÃES Y AUTOR, 2020). Concretamente, nos referimos a la Ley 14449 y la Ley 27453, ambas surgidas luego de varios años de luchas sociales y académicas, pero que difieren, por ejemplo, en los criterios para reconocer y calificar un barrio como “popular”, lo que ha derivado, por ejemplo en el caso de Mar del Plata, en la invisibilización de alrededor de 4000 familias, que no serán alcanzadas por las políticas públicas que propone la legislación (AUTOR, 2021). A modo de ejemplo, puede verse la Tabla N° 1, y la cita de palabras de un técnico municipal.

Tabla 1. Ejemplos de los registros de barrios populares y familias, Mar del Plata, 2020

VILLAS Y ASENTAMIENTOS DE MAR DEL PLATA (2020)						
Registro MDP	Registro Pcia.	ReNaBaP	Barrio	Ubicación	Familias	Sup.
No corresponde	450123	No registrado	Caribe	045007 extendido	s/d	2
No corresponde	450124	No registrado	Caribe	045006 extendido	s/d	1,44
No corresponde	450125	800 Las Heras	Las Heras	irreg. Dominial	s/d	1,56
No corresponde	450129	No registrado	Virgen de Luján	Frigorífico expr.	s/d	s/d
No corresponde	No registrado	416 Félix Camet	Félix Camet	Características habitacionales no precarias	s/d	s/d
No corresponde	No registrado	430 Dos de Abril	Dos de Abril	Características habitacionales no precarias	s/d	s/d

Fuente: Elaborado en base a información de la Dirección Social de Vivienda. Municipalidad de Gral. Pueyrredon, 2020

Tomamos el criterio para determinar qué es una villa y que no de la Ley Provincial 14449 que la describe más o menos como ciertas condiciones habitacionales, intrincados pasillos, mediano acomodamiento de la gente, y toma por ejemplo un mínimo de un cuarto de hectárea o 10 familias juntas, pero en otro lado vos vas y por ahí tenés las mismas condiciones habitacionales, pero desparramadas en 4 hectáreas, o sea, no son villas para la ley, pero están en condiciones muy precarias, bueno está bien que hay que hacer un corte, pero a veces dejás fuera gente, cosa que pasa con el Renabap también (Entrevista a R. L. Técnico de la Dcción. Social de Vivienda, MGP, 15/02/21)

Retomando nuestra propuesta de unificar la interpretación jurídica, señala FERNANDES (2010) que

Ello podría conciliar derechos y necesidades colectivas, promoviendo el reconocimiento de la seguridad en la tenencia, que no va a conseguirse solamente a través de la ley, sino también a través de un proceso político que apoye el tan aclamado “derecho a la ciudad” como noción política y jurídica (FERNANDES, 2010:82-83-85).

Así como en Brasil los movimientos sociales se han valido de la categoría de *ocupación*, que en términos de la legislación civil constituye un modo de adquisición de la propiedad de bienes que no poseen dueño (MAGALHÃES, 2016), en Argentina contamos con los Artículos 1908, 1909 y 1910 del Código Civil y Comercial que refieren a las relaciones de *posesión* y *tenencia*. Según el CCyC, los bienes materiales (tierra, vivienda) se denominan “cosas” y hay *posesión* cuando una persona ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un **derecho real**. Y hay *tenencia* cuando una persona ejerce un poder de hecho sobre una cosa y se comporta como representante del poseedor. Recordemos que la tenencia refiere al uso, la posesión implica el goce, y la propiedad la disposición.

Asimismo, otra forma de adquirir el dominio son la *apropiación* (Art. 1947) y la **transformación** (Art. 1957):

Hay adquisición del dominio por transformación si alguien de buena fe con una cosa ajena [un terreno], mediante su sola actividad [trabajo] o la incorporación de otra cosa [materiales], hace una nueva [vivienda] con intención de adquirirla, sin que sea posible volverla al estado anterior. Si bien en ambos países, en lo que dicen de la posesión, dissociada de la propiedad, admiten la posibilidad de adquirirla por un acto unilateral justificable, luego de cierto tiempo y acompañada de otros requisitos, tales como la *usucapión* (Art. 1900).

Asimismo, recordemos que es sólo a través de esta transformación que se produce la riqueza, es decir, en los barrios populares, toda la riqueza incorporada al suelo, pertenece a sus habitantes y no al propietario de la tierra. Otros dos derechos reales importantes para tener en cuenta son el Art. 2154 y el 2158, sobre *uso* y *habitación*, que consisten en usar y gozar una cosa ajena, el primero, y morar un inmueble ajeno construido, el segundo, ambos constituidos a favor de la persona humana.

Esto nos conduce particularmente al proceso sostenido que ha tenido la internacionalización de los **derechos humanos fundamentales**, protegidos internacionalmente y legitimados en el ordenamiento jurídico nacional. Si bien no hay aplicación directa, la ley los convierte en un mandato jurídico, y su efectivización concierne no sólo al Estado sino a la sociedad en su conjunto.



Específicamente, el Art. 11° del Pacto DESC es un mandato obligatorio, si bien ESPINOSA-SALDAÑA (1997) señala que

Dentro de las ciencias jurídicas, dos de los puntos más complejos son: a) determinar cuándo estamos o no frente a un derecho fundamental; y b) la definición de cuáles derechos, en concreto, pueden ser considerados como sociales. El difícil acuerdo conduce al regateo de su exigibilidad, tendiendo a negar a algunos derechos de tipo social su carácter de derecho fundamental, aun cuando los organismos internacionales los reconozcan formalmente (ESPINOSA SALDAÑA, 1997:202-207).

En este aspecto, seguimos a FERRAJOLI (2002) y su teoría sobre la **igualdad jurídica** y el universalismo de los derechos fundamentales, por la cual son universales porque están atribuidos a todos y porque estos derechos sirven para proteger al más débil, frente a cualquiera.

Son “derechos fundamentales” todos aquellos derechos subjetivos que corresponden “universalmente” a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos, o personas con capacidad de obrar, entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica (FERRAJOLI, 2002:37).

Incluimos, aquí, por supuesto, el derecho humano fundamental a una vivienda adecuada en condiciones de dignidad, uno de cuyos indicadores es la seguridad en la tenencia, con la misma jerarquía que Naciones Unidas declaró el derecho al agua como un derecho humano fundamental, ya en el año 2002. LUIGI FERRAJOLI incluye el derecho de **convertirse** en propietario, diferenciándolo del derecho patrimonial de propiedad. En otros términos, allí donde existe un derecho universalmente válido, existe un derecho fundamental a ser protegido y garantizado (FERRAJOLI, 2002). En nuestra opinión, uno de esos derechos es la recuperación del suelo como bien de uso, que permita la apropiación de la riqueza materializada como habitar, sobre lo que volveremos más adelante.

¿HACIA EL ESPACIO DIFERENCIAL?

Las categorías jurídicas son importantes fuera de los círculos profesionales de los abogados, jueces y agentes inmobiliarios porque son parte de las historias personales; más aún, su función es dar significado a las experiencias de la gente (AZUELA, 2010:81).

A lo largo de nuestra trayectoria de trabajo colaborativo junto al campo popular, venimos bregando porque esa relación que la gente trama con la tierra que habita, sea reconocida



formalmente, pues está cargada de significado y juridicidad. Creemos que en este trabajo, hemos dado cuenta suficiente que distintas prácticas que dialogan y conviven con la propiedad privada, encuentran su lugar incluso en el derecho civil. Hay una apropiación legítima, sin necesidad de ser propietario. Son otros derechos no patrimoniales que incluyen las distintas formas socioterritoriales de apropiación del habitar como bien de uso (AUTOR, 2011). En la ciudad de Mar del Plata hay alrededor de 15000 familias inscriptas en el Registro de Emergencia Habitacional, aproximadamente 10000 en el ReNaBaP, y un persistente 17%/20% de hogares con inseguridad en la tenencia. Uno de los barrios donde confluyen estas tres estadísticas, es el B° Autódromo; un loteo del año 1987 sobre tierra rural, inundable, vendido en **condominio**, en plena vigencia del Decreto-Ley 8912. Sin embargo, los habitantes no lo sabían y *creían* ser propietarios. De hecho, sólo el 14.7% de las familias se declaraba “ocupante”, y de ellos, el 10% “ocupante de derecho” (AUTOR, 2012). Es que esta *forma divinizada*, como denominó Marx a la propiedad privada, sigue permeando epistemológicamente como representación y obstaculiza y retrotrae, muchas veces, el desenvolvimiento y resolución de un proceso de lucha que resulte favorable al campo popular (AUTOR, 2013).

Por un lado, el Decreto-Ley 8912 prohíbe la venta de tierra rural para fines urbanos pero, por otro, las 96 actas de infracción libradas contra el loteador fueron declaradas nulas, justamente porque el juez dictaminó que vender una superficie indivisa no contravenía la ley. Hubo, en nuestra opinión, una manipulación creativa de la normativa por parte del loteador, pero los distintos gobiernos de la ciudad lo nominaban como *ilegal*, identidad que, junto a su localización, impedía no sólo la llegada de los servicios básicos, sino su regularización dominial. Hoy, se han emprendido acciones de *urbanización temprana* (obras de agua y algún equipamiento comunitario) desde el ReNaBaP, pero surgieron diversos problemas en torno a la mensura que cubren de incertidumbre la posible regularización dominial. Frente a esta situación, hemos propuesto en la municipalidad dos alternativas: 1) legislar mediante ordenanza el instrumento de origen brasileño *usucapión especial colectiva*, que atiende a la función social y a la seguridad en la tenencia, promoviendo una reorganización urbanística colectiva basada en la urbanización + la regularización. Es un instrumento que no requiere delimitación, es para áreas superiores a 250 m², urbanísticamente el barrio tiene sentido como un todo, no hay “terrenos”, y a cada familia le corresponde una superficie ideal. En otras palabras, es un **condominio indisoluble**, y el municipio no necesita expropiar e invertir en la compra de suelo. Y 2) apelar al derecho real de condominio, existente como dijimos en el CCyC en el Art° 1983 y ss., figura jurídica sobre la que fue vendido hace 35 años!, o bien utilizar la de “conjunto



inmobiliario”⁶, también incorporado al CCyC (Art. 2073 a 2077), como un derecho real de propiedad horizontal especial.

Es decir, en los barrios populares circulan, históricamente, reglas del derecho propias del derecho civil argentino, pero que se transformarían en instrumentos contrahegemónicos en manos del campo popular (AUTOR, 2012; MAGALHÃES y AUTOR, 2020). Así, la contradicción del espacio se va ahondando entre lo posible y lo real, dando lugar a la producción del espacio diferencial en el que está implicado y aplicado el derecho a la ciudad. (LEFEBVRE, 1972). El espacio diferencial es aquel en el que emergen diferencias al orden dominante, otras relaciones sociales, diferentes a la propiedad privada, y que exaltan el valor de uso, y no de cambio. En la teoría del espacio diferencial de Lefebvre, la reconquista de la cotidianeidad pasa por un collage de temporalidades que resisten a las coacciones, en tanto respeta la pluralidad y la apropiación de la ciudad, como bien de uso colectivo, como obra, como creación (LEFEBVRE, 1972). Ello nos exige profundizar, entonces, en la transformación que propugnamos de pensar el derecho a la apropiación de tiempos y espacios diferenciales para propiciar otras experiencias de vida en los territorios populares (AUTOR, 2014). El espacio diferencial conserva ciertas particularidades del espacio homogéneo, pero sobreviven con otro significado. Pensar el derecho a la apropiación de espacios diferenciales como **proyecto posible** y políticas urbanas concomitantes, enraizadas en las prácticas sociales imperantes, que confrontan con el orden social vigente y con las categorías que las niegan, es el horizonte de nuestro avance en el conocimiento.

APERTURAS PARA EL DEBATE

La búsqueda de soluciones jurídico-políticas novedosas de tenencia [...] debe integrar la promoción de la tenencia individual con el reconocimiento de los derechos sociales de vivienda” (FERNANDES, 2010^a:89)

Hoy, se trata de replantear la histórica contradicción entre el derecho real de propiedad y un derecho social fundamental, (como el derecho a la vivienda, y a la ciudad), en términos de la apropiación del habitar, en el contexto actual de nuestras formaciones sociales capitalistas, porque aún sigue atravesando, axialmente, hasta el propio corazón de las políticas públicas.

Pero ¿cuál es la experiencia de la gente, a la que hay que darle significado? Pensar la innovación desde el análisis de las prácticas sociales concretas, como plantea ZUBERO (2015:16), en

⁶ Para una “Interpretación jurídica de los conjuntos inmobiliarios”, ver BRESSAN, P. y LINARES de URRUTIGOITY, M. (2017). **Revista del Notariado**. N° 926. Buenos Aires: Colegio de Escribanos



el marco de este trabajo, es concebirla como una práctica que busca soluciones colectivas a problemas que en primera instancia podrían experimentarse como individuales; como un proceso de transformación de relaciones sociales de poder, a favor de las fracciones sociales expropiadas, previamente silenciadas (SUBIRATS, 2015:60). Dichas prácticas varían en función de su horizonte o ambición transformadora, pudiendo ser de “reajuste” o de “cambio de paradigma” (ZUBERO, 2015:17). Así, distintos autores coinciden en que los cambios jurídicos que emanan de las luchas sociales constituyen transformaciones *objetivas* de las relaciones sociales, es decir, el derecho es un objeto de la lucha política, y no puede dissociarse de la realidad (FERNANDES, 2010; AZUELA, 2010; CÁRCOVA, 1993).

Un autor que ha estudiado en profundidad el *pluralismo jurídico* con el propósito de elaborar una teoría de las relaciones entre Estado y derecho en las sociedades capitalistas, investigando especialmente en las favelas, es SANTOS (1991). Este pluralismo jurídico no es el que ha sido teorizado por la antropología jurídica, o el que refiere a la coexistencia de dos o más órdenes jurídicos, sino que se concibe como la superposición e interpenetración de varios espacios jurídicos, que conduce al concepto de *interlegalidad*. En una creativa y magistral comparación del derecho con los mapas (en un abordaje centrado en escalas, proyecciones y simbolizaciones), SANTOS (1991:18-37) defiende un universo ético y jurídico policéntrico, que abra camino a un nuevo sentido común jurídico, cuestionando la sacralización y profesionalización del derecho y, para este autor, el derecho que circula en los barrios populares es un derecho a gran escala. El largo proceso de institucionalización de la propiedad privada transformó la tierra de bien inmueble a bien mueble, para que circule como mercancía, eliminando las obligaciones y solidaridades de origen.

Dentro de la cartografía analítica de las prácticas innovadoras, ZUBERO (2015:21 y ss) señala el “procomún colaborativo” de Rifkin, que reemplazaría el valor de cambio de los bienes, los “comunes urbanos” de Harvey, las “grietas” de Holloway⁷, y las “utopías reales” de Wright, que romperían con la naturalización del orden social capitalista, prácticas que podrían considerarse contrahegemónicas, y como un potencial activo de reconstitución del derecho a la ciudad real. Pensamos que, si nos basamos en las dimensiones que proponen ZUBERO (2015:30) y SUBIRATS (2015) para identificar prácticas de innovación social, el tránsito seguido en este trabajo podría

⁷ Una *grieta* es, para Holloway, la creación común de un espacio o momento en el que afirmamos un modo diferente de hacer, que resulta de la transformación apenas visible de actividades cotidianas. En ZUBERO (2015:29).

constituirse en tal con el horizonte, en principio, de la seguridad en la tenencia, ya que surge como respuesta a una necesidad objetiva; propone una nueva definición social; aspira a cambios objetivables, busca soluciones colectivas a problemáticas que podrían experimentarse como individuales, entre otras.

Por ello, pensamos la innovación a partir de prácticas sociales contrahegemónicas y al derecho como objeto de lucha política para transformaciones objetivas de las relaciones sociales capitalistas.

Nuestra propuesta es recuperar la esencia del valor de uso de la tierra, como bien inmueble, el derecho a los espacios diferenciales, y que se permita la apropiación de la riqueza materializada como habitar, por parte de quienes la han producido, abriendo un nuevo sentido común jurídico (procomún colaborativo, comunes urbanos, utopías reales, grietas, etc. Empero, el desafío es si sabremos encontrar los indicios de una praxis instituyente de lo común (LAVAL y DARDOT, 2015), que nos permita avanzar colectivamente en la co-producción de políticas urbanas, en un proyecto donde se fortalezca la organización barrial, y exaltando el sentido de la apropiación del espacio-tiempo, que no es más (ni menos) que el derecho a la ciudad y a la vida plena (CARLOS, 2017, AUTOR, 2014).

Lo *común*, como principio político concebido por LAVAL y DARDOT (2015), conjuga la democracia radical y el derecho de uso (más allá de la propiedad). Es mediante la creación de instituciones con reglas coproducidas por parte de las comunidades como puede articularse una propuesta política en la que lo común sea el centro; lo común es una relación y una praxis instituyente, como actividad colectiva creadora de sus propias reglas, que escapa a la burocracia y al mercado, y **donde se inventan reglas de derecho**: “El uso instituyente de los comunes (...) es la negación en acto del derecho de propiedad, en todas sus formas” (LAVAL y DARDOT, 2015:546).

¿Cuáles serían las posibilidades de profundizar sobre la praxis instituyente, especialmente para las luchas contra la propiedad privada y en defensa del uso de la tierra? ¿Cómo debe una política de lo común concebir el derecho de uso? El derecho de uso no tiene ninguna efectividad si es separado de derecho de coproducir las reglas del uso común. “Para ser verdaderamente común, la costumbre debe implicar la deliberación y determinación colectivas, por los propios interesados, y no por sus representantes” (LAVAL y DARDOT, 2015:529 y ss.). ¿Cómo avanzar hacia un urbanismo común de los espacios diferenciales? Es que, como dice Marx (1998), la burocracia descansa, omnipotente e infinita, sobre la propiedad privada. Y es en el registro, el listado, la inscripción, el censo, los papeles...donde se juega esa omnipotencia del burócrata. Porque como nos dijo un funcionario “cuando vas a los barrios, surgen preguntas que quieren saber si están en el listado



¿tienen el papelito? Si tienen el papelito, están en el listado”. La aplicación sistemática de esa combinación de acciones e instrumentos implica un proceso permanentemente abierto de acomodamiento del cuerpo al formulario -y del formulario al cuerpo-, humanizando los objetos y cosificando aún más a las personas que, legitimándose con el papel, apelan y se aferran al orden constituido, reclamando la propiedad privada. Y, así, la ideología dominante permea a través de la estatalidad extensa¹⁵, y reproduce la cosificación del espacio como un objeto, y no como un lugar donde se ejercen derechos, en palabras de MALDONADO COPELLO (2003^a).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZUELA de la CUEVA, Antonio. El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad. En SMOLKA, Martim y MULLAHY, L. (ed). **Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América latina**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010

BOTASSI, Carlos. Limitaciones administrativas a la propiedad en el Código Civil y Comercial. En SCHEIBLER, G. (coord.): **Cuestiones de derecho urbano**. Buenos Aires: Asociación de derecho Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires. Pp. 33-72, 2017

CALIGARIS, Gastón. Dos debates en torno a la renta de la tierra y sus implicancias para el análisis de la acumulación de capital en Argentina. **Razón y Revolución**. N° 27. Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales. 1er. Semestre. pp 59-79, 2014

CÁRCOVA, Carlos. **Teorías jurídicas alternativas. Escritos sobre Derecho y Política**. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1993

COSTA, Margarita y MIZRAHI, Esteban (comp.). **Teorías filosóficas de la propiedad**. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires, 1997

CARLOS, Ana Fani. A privação do urbano e o ´direito á cidade´ em Henri Lefebvre. En CARLOS, A.; ALVEZ, G. y DE PADUA, R. (orgs). **Justiça espacial e o direito á cidade**. São Paulo: Contexto, 2017

ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. Apuntes para las dificultades existentes para la protección de los derechos sociales en el modelo de jurisdicción constitucional español. En BIDART CAMPOS, Germán (comp.): **Economía, Constitución y derechos sociales**. Buenos Aires: EDIAR, 1997

FEMENÍAS, M. Luisa. El derecho a la propiedad privada en Aristóteles y su significado ético. En COSTA, Margarita y MIZRAHI, Esteban (comp.). **Teorías filosóficas de la propiedad**. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. pp. 7-20, 1997

FERNANDES, Edesio. Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización. En SMOLKA, M. y MULLAHY, L. (ed.). **Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América latina**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Pp. 82-85, 2010



FERNANDES, Edesio. La ley y la producción de ilegalidad urbana. En SMOLKA, M. y MULLAHY, L. (ed.). **Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América latina**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Pp. 86-93, 2010a

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías. La ley del más débil**. Madrid: Trotta (3ª ed), 2002

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980

LAVAL, Christian y DARDOT, Pierre. **Común. Ensayo sobre la revolución del siglo XXI**. Barcelona: Gedisa, 2015

LEFEBVRE, Henri. **Espacio y política. El derecho a la ciudad II**. Barcelona: Editorial Península, 1976

LEFEBVRE, Henri. **La revolución urbana**. Madrid: Ed. Alianza, 1972

MACPHERSON, Crawford. **Ascenso y caída de la justicia económica y otros ensayos. El papel del estado, las clases y la propiedad en la democracia del siglo XX**. Buenos Aires: Manantial, 1991

MAGALHÃES, Alex. Investigación empírica en derecho urbanístico. Reflexiones epistemológicas sobre un trabajo de campo en favelas". En NÚÑEZ, Ana (comp): **Epistemologías del (des)orden territorial**. Mar del Plata: EUDEM. PP.29-60, 2016

MAGALHÃES, Alex y NÚÑEZ, Ana (11-2020). Instrumentos epistemológicos contrahegemónicos en las relaciones entre asentamientos de baja renta y campo jurídico. Una reflexión comparativa entre Brasil y Argentina". **VI Congreso Asociación Latinoamericana de Antropología. Desafíos emergentes. antropologías desde América latina y el Caribe**. Uruguay (en prensa)

MALDONADO COPELLO, María M. Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia. En MALDONADO COPELLO, María. M (ed). **Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997**. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá/Lincoln Institute/Universidad de Los Andes/Fedevivienda, 2003

MALDONADO COPELLO, María. M. Propiedad y territorio en la Constitución de 1991. En AROCHA, J. (comp.). **Utopía para los excluidos. El Multiculturalismo en Africa y América latina**. Colombia: Facultad de Ciencias Humanas UN, Colección CES. Parte III: "Territorio y conflictos", 2003ª

MARX, Karl. **El capital. Contribución a la crítica de la economía política**. Tomo III. Buenos Aires: Ed. Cartago, 1956

MARX, Karl. **El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte**. Buenos Aires: Libertador, 1998

NÚÑEZ, Ana. Formas socioterritoriales de apropiación del habitar y derecho al espacio diferencial. **Territorios (24) Balance de políticas públicas de desarrollo territorial**. pp. 165-192. Bogotá: Universidad del Rosario, 2011

NÚÑEZ, Ana. **Misérias de la propiedad. Apropiación del espacio, familia y clase social**. Mar del Plata: EUDEM, 2012



NÚÑEZ, Ana. Las perspectivas histórica y socio-antropológica en torno a la propiedad y el derecho de propiedad. **Theomai**. Perspectivas diversas sobre la problemática territorial y urbana. (27-28). pp. 31-41 Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2013

NÚÑEZ, Ana. Del derecho a la ciudad, al derecho al espacio diferencial. **Revista de Direito da Cidade**. Vol. 6. N° 1. Río de Janeiro: Faculdade de Direito: UFRJ pp. 90-110, 2014

NÚÑEZ, Ana. Hay gente que sigue comprando así nomás ¿me entiende? Renta y configuración de territorialidades. En ACZEBRUD, E.; BARRIOS, G. y PÉREZ ROIG, D. (Ed.): **Naturaleza, Territorio y Conflicto en la trama capitalista contemporánea**. (pp. 228-263). Buenos Aires: Extramuros/Theomai/GEACH, 2018

NÚÑEZ, Ana. “No registrado, no corresponde, y sin datos”. Reflexiones para coproducir una política contrahegemónica del habitar. En BARRETO, M. y ABILDGAARD, E. (comp) **Encuentro de la Red de Asentamientos Populares. Pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular**. Resistencia: UNNE/CONICET. Pp. 381-404. 2021. Disponible en <https://redasentamientos.ar/libro-1/>

SANTOS, Boaventura de Sousa. Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho. En *Nueva Sociedad*. N° 116 Caracas. Pp. 18-38, 1991

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. En Maricato, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-omega. Serie 1°. Vol. 1, pp. 21-36, 1979

SUBIRATS, Joan. Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. En SUBIRATS, J. y BERNARDOS, A. (Eds). **Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades**. Barcelona: Icaria. Pp. 95-112, 2015

TOPALOV, Christian. La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta. En BASSOLS, M.; DONOSO, R. *et. al* (comp..). **Antología de sociología urbana**. México: UNAM pp. 617-667, 1988

ZUBERO, Imanol. Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación. En SUBIRATS, J. y BERNARDOS, A. (Eds). **Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades**. Barcelona: Icaria. Pp. 13-41, 2015

Bibliografía de fuentes

Código Civil y Comercial de la Nación Argentina. Ley 26994. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat

Ley 27453 de Regularización dominial e Integración SocioUrbana

Decreto 358/17



Municipalidad de Gral. Pueyrredon. **Informe sobre villas y asentamientos en Mar del Plata.**
Dirección Social de Vivienda. Mar del Plata, 2020

Sobre a autora:

Ana Estela Nuñez

Arquitecta, Magister y Doctora en Ciencias Sociales. Profesora a cargo de la cátedra de Urbanismo II en la facultad de Arquitectura de Mar del Plata. Especialista en políticas y mercados de suelo en América Latina
Directora del Centro de Estudios de Desarrollo Urbano. Especializada en los procesos de apropiación del espacio, y renta del suelo.

Universidad Nacional de Mar del Plata - UNMDP, Mar del Plata, Argentina,

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9356-6710>

E-mail: nunezmdp@gmail.com

