



# RELACIONES ENTRE ASENTAMIENTOS DE BAJA RENTA Y EL CAMPO JURÍDICO: UN ESBOZO INICIAL DE REFLEXIÓN COMPARATIVA ENTRE BRASIL Y ARGENTINA (SESSÃO TEMÁTICA)

**Ana Nuñez**

Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda UNMdP - Argentina | nunezmdp@gmail.com

**Alex Ferreira Magalhães**

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PPG-PUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) | alexmagalhaes@ippur.ufrj.br

---

## Sessão Temática 7: Política habitacional e direito à moradia

---

**Resumen:** El presente artículo presenta resultados de prácticas investigativas y de extensión en asentamientos de baja renta, autoproducidos, en Brasil y Argentina, a lo largo de las dos últimas décadas. El objetivo central de tales esfuerzos ha estado puesto en conocer su sociogénesis y sus dinámicas internas contribuyendo, desde el punto de vista sociojurídico, al amplio debate teórico y político respecto de su desenvolvimiento, consolidación y recualificación. En el intento de superar los obstáculos epistemológicos que algunas falacias conceptuales hegemónicas materializan bajo políticas urbanas ajenas a las prácticas sociales que allí se desenvuelven, dicho esfuerzo se basa conceptualmente, por un lado, en el concepto *Derecho de las Favelas*, desarrollado por Magalhães (2019), y por otro en la noción de *Formas socioterritoriales de apropiación del habitar*, sostenido por Núñez (2011). Ejemplos de la potencialidad de esta nueva mirada son sus aportes para repensar las políticas urbanas de remoción, regularización, reurbanización, consolidación, etc. En este marco, el artículo propone una reflexión teórico-metodológica comparativa en asentamientos de baja renta ubicados en las ciudades Río de Janeiro y Mar del Plata, identificando puntos de aproximación y distanciamiento, en las dimensiones físico-territorial-tipológica; socio-económico-cultural; y jurídica.

**Palavras-chave:** juridificación; derecho urbanístico; conflictos; producción social del espacio-tiempo; políticas urbanas.

## RELATIONSHIPS BETWEEN LOW-INCOME SETTLEMENTS AND THE LEGAL SYSTEM: AN INITIAL OUTLINE OF COMPARATIVE REFLECTION BETWEEN BRAZIL AND ARGENTINA

**Abstract:** *This article presents results of research and extension practices in low-income, self-produced settlements in Brazil and Argentina, over the last two decades. The central objective of such efforts has been to understand its sociogenesis and its internal dynamics, contributing, from the socio-legal point of view, to the broad theoretical and political debate regarding its development, consolidation and requalification. In the attempt to overcome the epistemological obstacles that some hegemonic conceptual fallacies materialize under urban policies unrelated to the social practices that develop there, such effort is conceptually based, on the one hand, on the Favela Law concept, developed by Magalhães (2019), and on the other in the notion of sociospatial forms of appropriation of living, supported by Núñez (2011). Examples of the potential of this new perspective are its contributions to rethink urban policies of removal, land tenure, redevelopment, consolidation, etc. In this framework, the article proposes a comparative theoretical-methodological reflection in low-income settlements located in the cities of Rio de Janeiro and Mar del Plata, identifying points of approach and distancing, in the physical-territorial-typological dimensions; socio-economic-cultural; and legal.*

**Keywords:** *juridification; urban Law; conflicts; social production of space-time; urban policies.*

---

## RELAÇÕES ENTRE ASSENTAMENTOS DE BAIXA RENDA E O CAMPO JURÍDICO: UM PRIMEIRO ESBOÇO DE REFLEXÃO COMPARATIVA ENTRE BRASIL E ARGENTINA

**Resumo:** *Este artigo apresenta resultados de pesquisas e práticas de extensão em assentamentos autoproduzidos de baixa renda no Brasil e na Argentina, nas últimas duas décadas. O objectivo central de tais esforços tem sido compreender a sua sociogênese e a sua dinâmica interna, contribuindo, do ponto de vista sóciojurídico, para o amplo debate teórico e político sobre o seu desenvolvimento, consolidação e requalificação. Na tentativa de superar os obstáculos epistemológicos que algumas falácias conceituais hegemônicas materializam no âmbito das políticas urbanas alheias às práticas sociais que ali se desenvolvem, tal esforço baseia-se conceitualmente, por um lado, no conceito de Direito das Favelas, desenvolvido por Magalhães (2019), e por outro na noção de formas socioterritoriais de apropriação da vida, sustentado por Núñez (2011). Exemplos do potencial desta nova perspectiva são as suas contribuições para repensar políticas urbanas de remoção, regularização, requalificação, consolidação, etc. Nesse quadro, o artigo propõe uma reflexão teórico-metodológica comparativa em assentamentos populares localizados nas cidades do Rio de Janeiro e Mar del Plata, identificando pontos de aproximação e distanciamento, nas dimensões físico-territorial-tipológicas; socioeconômico-cultural; e jurídica.*

**Palabras clave:** *juridificação; direito urbanístico; conflitos; produção social do espaço-tempo; políticas urbanas.*

## INTRODUCCIÓN

En la literatura académica, hay un cierto consenso en que en el proceso de génesis de las favelas y asentamientos que concentran población de baja renta (como los denominados villas y asentamientos informales, en Argentina), se fueron tejiendo formas de legitimación, como producto de las negociaciones entre los actores envueltos en el proceso de construcción de ´reglas de juego locales´, que comienzan a funcionar como derecho local en constante diálogo con el orden oficial (Rolnik, 1998, *apud* Magalhães, 2016).

Para Ziccardi (2008:16), "*Favelas, villas miseria, callampas, colonias populares, barriadas, han sido las diferentes denominaciones que han recibido los barrios en los que han habitado los sectores populares de menores ingresos (...) y que deben aceptar vivir precariamente en las periferias de las ciudades*". En un trabajo previo, la misma autora (Ziccardi, 1983) analiza las villas de Argentina y las favelas de Brasil las que, aun presentando magnitudes diferentes y características particulares, fueron el objetivo central de programas de erradicación de organismos como la Alianza para el Progreso, como una de las formas de impedir el avance de las fuerzas populares en ambos países. Lo que Ziccardi (1983:65-66) señala como un rasgo común de villas y favelas es que

El acceso a la tierra se produjo a través de una serie de mecanismos sociales más que comerciales. En ambos países, es la propiedad privada el elemento organizador del uso y ocupación del suelo. El habitar tierras de manera ilegal, los coloca en una situación diferencial, sobre la que preconceptos socialmente aceptados han servido de fundamento para justificar los más variados tipos de desalojo.

Aun reconociendo los invalores aportes de los innumerables trabajos académicos producidos, la ilegalidad (Ziccardi, 1983; Yujnovsky, 1984; Hermitte y Boivin, 1985), la propiedad no formal (Snitcofsky, 2012), ser ocupaciones no organizadas e informales (Clichevsky, 2003), es el punto de partida de algunas de las conceptualizaciones que, permeadas por la tesis hegemónica de la urbanización de la pobreza, han naturalizado las relaciones sociales y las prácticas jurídicas en estos asentamientos autoproducidos de baja renta[1]. Naturalización de una nominación performativa (villa, villa miseria, favela) que ha consolidado y profundizado la estigmatización territorial, como creencia prejuiciosa (Wacquant, 2007; González Duarte, 2015) [2], cuyo punto de partida (y de llegada) analítico, es la relación de los sujetos con un bien. No obstante, como bien señalan Hardoy y Satterthwaite (1987:34) en su clásico pero poco recuperado trabajo[3], las moradas se consideran ilegales porque no han sido autorizadas por el gobierno y/o porque van en contra del plan urbano, cuando existe. Por ende, como dice Massida (2018) si lo que define a la (llamada) informalidad es no ajustarse a los códigos de planeamiento vigentes, existe como tal en cuanto se imponen estos. O dando vuelta la ecuación, puede decirse que es el planeamiento el que necesita adecuarse (2018:310-312).

Así, villas, villas miseria, villas de emergencia, asentamientos, favelas y hoy, barrios populares[4], han sido actos de nominación que, en términos de Bourdieu, constituyen mecanismos de producción del sistema social y jurídico (Magalhães, 2019:198). Por ende, si en algún momento los conceptos nos permitieron aprehender cierta realidad, con el tiempo pasaron a hacer parte de esa propia realidad y, por lo tanto, deben ser cuestionados y reformulados y no aceptados como inmutables” (Borges, 2003:13), de manera que tal encorsetamiento conceptual no reproduzca y no profundice la sociodinámica de la estigmatización (Elías, 2003:223)[5].

En palabras de Connolly (2012:112)

En el ámbito jurídico, (...), y como lo han planteado muchos otros investigadores de la urbanización irregular y de la informalidad en general, los procesos llamados irregulares o informales no son carentes de orden. Se desarrollan de acuerdo con reglas bien entendidas y aplicadas por los que intervienen en su creación y transformación.

Tal como buena parte de los investigadores vienen haciendo tiempo proponiendo, en base a sus trabajos de campo, hay que no sólo otorgar mayor importancia a la pluralidad jurídica, como herramienta analítica, la que ha estado presente en la investigación urbana pero de manera fragmentada y episódica, sino ser – la pluralidad - abordada desde otra perspectiva.

En este marco, y en el intento de superar los obstáculos epistemológicos que se materializan bajo políticas urbanas (caracterizadas como acciones de urbanización y regularización fundiaria)[6], ajenas a las prácticas sociales que allí se desenvuelven, este trabajo invita a adentrarse en el estudio comparativo de las dinámicas socio-jurídicas internas de los asentamientos autoproducidos de baja renta (noción más abierta que villas y favelas)[7], a partir del cuadro teórico seleccionado en este artículo, a fin de repensar dichas políticas, ya que nos referimos a sus dinámicas internas y relaciones sociales que se despliegan, dentro de las que emergen categorías jurídicas propias de cada historia personal (Azuela, 1998).

## **ASENTAMIENTOS DE BAJA RENTA AUTOPRODUCIDOS Y SU DIMENSIÓN JURÍDICA**

Favela y villa constituyen un modo de designar una cierta tipología urbana asumida por el hábitat popular, siendo Río de Janeiro en Brasil, y Buenos Aires en Argentina, los lugares más emblemáticos de origen y expansión. Dichas formaciones urbanas comenzaron a constituirse en Brasil a fines del siglo XIX, en la transición del modo de producción esclavista al capitalista, y en el cual los trabajadores liberados no tenían asegurado el acceso a la tierra (Magalhães, 2019:200). En Argentina, es aproximadamente en 1930 que comienzan a configurarse estas formas espaciales, en el paso del modelo de acumulación agroexportador al sustitutivo de importaciones[8], momentos en que en Brasil se comienza a enfrentar políticamente el

proceso. En ambos países, aun con ese desfase temporal, el tema es abordado vastamente por el poder público, la literatura (y el periodismo) y por académicos. En el caso particular de Argentina, es a mediados de 1950 en que se sanciona el “Plan Nacional de Erradicación de Villas Miseria de la Comisión Nacional de la Vivienda” (1956), siendo la primera iniciativa estatal de erradicación, no sin resistencia por parte de los residentes, a fin de “eliminar los barrios clandestinos de viviendas menesterosas” (CNV, en González Duarte, 2015:98)[9]. Como señala Massida (s/f), este Plan inicia la intervención estatal en las villas y las politiza; consolida la naturalización de la erradicación; e inscribe el tema en el debate panamericano, dando lugar años más tarde a la injerencia de la Alianza para el Progreso y el BID en el campo de la vivienda en América latina, en general, y en Argentina, en particular.

La Ley 10601 de 1964 marca el pasaje de “villas miseria” a “villas de emergencia”, pero será ahora la Secretaría de Estado de Obras Públicas que proponga un plan de construcción de viviendas permanentes “para erradicar definitivamente las actuales villas de emergencia en todo el país”. Posteriormente, la Ley 7165 del año 1965, refiere a “erradicación o urbanización” de las villas de emergencia, propiciando el acceso a la propiedad, la construcción de una vivienda estable y la asistencia social integral. El suelo fiscal se vendería a “precio de fomento” en lotes urbanizados (Art. 3°), y otros quedaban sujetos a expropiación, debiendo depositar el 20% de la valuación fiscal (Art. 4°). Estos años van a marcar el auge de la producción académica en el tema, por distintas disciplinas y desde diversas perspectivas[10], no tanto sobre la villa como forma espacial precaria, irregular, enclave de pobreza, ilegal, degradado, etc., sino que emergerá el actor social *villero* como eje de formas sociales organizativas reivindicativas[11]

En nuestra opinión, ese énfasis opacó la dimensión jurídica, es decir, las relaciones que allí se establecían como, por ejemplo, especificidades del proceso de apropiación, parcelamiento, uso, regulación del espacio común, como aspectos relevantes de tal dimensión (Magalhães 2019:202). En efecto, como nos señala Puex (2010),

Hablar de las villas como si fuesen un mundo aparte es no entender cómo funciona la ciudad directamente. (...) Ver el barrio como el producto de su propio problema es limitarse a no entender justamente cómo es que la ciudad funciona así (...). Son lógicas que van mucho más allá del barrio (...) [12]

De lo contrario, no podríamos explicar cómo *organizado* un proceso de apropiación del espacio por cuatro generaciones familiares que, en nuestra *villa*, se inicia con la decisión del propietario legal de la tierra de pagar mensual y puntualmente, durante más de 50 años, a una familia cuidadora; que esta familia “seleccione” y dé permiso a otra para ubicarse; que una vez así instalados llamen a sus familiares; que la ocupación del lote sea según el recorrido del sol; carpinteros y constructores que edificaban habitaciones y casillas para alquilar o vender; que el sistema de arriendo (incluyendo habitaciones) esté regulado hasta hoy, es decir, una confluencia de intereses, territorialidades y temporalidades diversos, organizados

en un lugar específico, donde producir y reproducir sus condiciones sociales y materiales de existencia. Todo ello, poco o nada tiene de *irregular* sino que, por el contrario, es un espacio regulado, entre otros, por el tiempo del trabajo y distintas legalidades que confrontan, coexisten e interactúan con la propiedad privada (Núñez, 2012; 2016).

En el caso de Río de Janeiro, la propuesta de una política pública de erradicación de favelas se explicita por primera vez AL final de la década de 1920, de manos del urbanista francés Alfred Agache, que elaboró el primer plan urbanístico de la ciudad, que en aquel momento era la capital de la República. Ello se tradujo en el Código de Obras de 1937, y en la política de remociones desenvuelta efectivamente en las décadas de 1960 y 1970, siempre asociada a la producción pública de conjuntos habitacionales a fin de realojar a los moradores desalojados compulsivamente de las favelas. A partir de la década de 1980, esa política perdió fuerza (como en Argentina) cediendo espacio para las políticas de urbanización y regularización, pero no desapareció por completo, reapareciendo de tiempo en tiempo (por ejemplo, como en la preparación para la recepción de la Copa del Mundo y de los Juegos Olímpicos), generando una percepción de que vivimos ciclos, episodios o temporadas de remoción (o erradicación), tal como en una 'ley de eterno retorno'. Desde la década de 1960, a política para las favelas en Brasil es marcada por una convivencia, hasta cierto punto paradójal, entre erradicación y recualificación.

## **PROPIEDAD, POSESIÓN, TRANSFORMACIÓN, APROPIACIÓN...**

Uno de los aspectos centrales de la investigación es tornar observables las principales relaciones jurídicas que envuelven a los habitantes y estructuran estos territorios (Magalhães, 2019; Núñez, 2012). Tanto en Brasil como en Argentina, es frecuente la invocación del lugar común de que "toda tierra tiene dueño", no admitiéndose aquello que se conceptualizó históricamente como *res nullius*, o cosa sin dueño y, dentro de esta, *res derelicta* o bien abandonado (Magalhães, 2019).

Me pusieron acá, de cuidadora paga... Si me pregunta por los dueños de eso, nunca vinieron, nunca se supo. Los dueños de aquello, nunca tampoco, de los años que yo tengo y que estoy viviendo acá, nunca conocí ninguno que golpeará las manos y dijera 'yo soy el dueño'. Ahí me hicieron firmar los papeles "cuidadora..." (Entrevista personal a N., primera habitante de Villa Paso)

Así como en Brasil los movimientos sociales se han valido de la categoría *ocupación* como alternativa al estigma de la *invasión*, y que en términos de la legislación civil constituye un modo de adquisición de la propiedad de bienes muebles que no poseen dueño, (Magalhães, 2019:206), en Argentina contamos con los Art. 1908, 1909 y 1910 del Código Civil y Comercial que refieren a que las relaciones de poder del sujeto con una cosa son la *posesión* y la *tenencia*[13]. Asimismo, dos modos especiales del dominio plasmado en el CCyC son la

*apropiación* (Art. 1947), que refiere a las cosas muebles sin dueño, no registrables, siendo susceptibles de apropiación las cosas abandonadas, y la *transformación* (Art. 1957) [14]

En ambos países, tales actos refieren a cosas muebles (no inmuebles), pero en lo que dicen de la posesión, dissociada de la propiedad, admiten la posibilidad de ser adquirida por un acto unilateral justificable, luego de cierto tiempo y acompañado de otros requisitos, de la adquisición de la propiedad del bien a través de la *usucapión* (prescripción adquisitiva), figura legal sumamente importante para consolidar la propiedad de los habitantes, tanto en Brasil como en Argentina (Art. 1900 del CCyC)[15].

En el caso brasileiro, es importante señalar que las dos modalidades de usucapión previstas en el CCyC argentino corresponden, en líneas generales, a aquellas previstas en el Primer Código Civil brasileiro, de 1916. Aun más, a partir de 1934, comienzan a surgir nuevas modalidades de usucapión en Brasil, de manera que hoy en día podemos hablar de una constelación de formas o modalidades de usucapión en vigencia en el país, además de otras figuras legales derivadas de ella. En suma, no es exagerado afirmar que, en Brasil, la institución de la usucapión alcanzó un desenvolvimiento tal vez sin parangón en otras naciones, hecho que ha sido reconocido en coloquios internacionales.

Yo hace más de 10 años que estoy...El año pasado le pudimos comprar acá, o sea que esto ya es nuestro... (Entrevista personal a R., Villa Paso)

Yo compré acá como una inversión, más que me gusta la zona...no sé qué voy a hacer, nosotros compramos un terreno y medio... (Entrevista personal a J., Villa Paso)

Que sea lo que Dios quiera...sabemos que estamos en terreno ajeno...Desde que compré esta casilla en 1960... (Entrevista personal a S., Villa Paso)

Estos relatos ilustran cómo viven la relación con la posesión de la tierra los habitantes, y el papel que ha jugado la dimensión jurídica en la formación, consolidación y desenvolvimiento de villas, asentamientos y favelas. Un ejemplo paradigmático de lo que venimos planteando, lo constituye el Barrio Autódromo, de Mar del Plata, un loteo que contravenía el Decreto-Ley 8912, y cuyo propietario original vendió como *condominio*, pero con boletos individuales, a 800 familias de bajos ingresos, en el año 1987[16]. Al día de hoy, el barrio es nominado como un asentamiento ilegal, estigma del que se han valido los sucesivos gobiernos para no proveer los servicios básicos de infraestructura, y tampoco han querido regularizar dominial ni urbanísticamente. Sin embargo, el condominio es un derecho real de la propiedad que, en el CCyC vigente (y también en el anterior CC) es definido como "aquel que pertenece a varias personas por una parte indivisa, sobre una cosa mueble o inmueble" (Arts. 2673/2755 del CC; Art. 1983 en el CCyC actual). Lo interesante de la modificación que se introdujo a partir del 01/01/2016 en el CCyC, es que el Art. 1993 establece que los condóminos en asamblea podrán decidir sobre su administración. Constituyen ejemplos de la riqueza de abordar una política pública a partir de las relaciones sociales desenvueltas, y no desde una conceptualización que cosifica y homogeniza.

## ¿LA DESJURIDIFICACIÓN EN PROCESO?

Luego de muchos años de lucha de movimientos y organizaciones sociales, como así también académicos que bregamos por una transformación, en el año 2012 se sanciona, en la Provincia de Buenos Aires, la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat, con cuatro ejes rectores: el derecho a la vivienda y la ciudad; la función social de la propiedad; la gestión democrática de la ciudad; y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Sin embargo, aun cuando casi todos los municipios de la provincia han adherido a ella, muy pocos de sus artículos han sido reglamentados. No obstante, al priorizar el mejoramiento en las condiciones del habitar de los sectores populares, y la integración social y urbana de los asentamientos de baja renta, vuelve sobre su necesaria conceptualización a los efectos del relevamiento. En ese marco,

Las villas son las urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a familias provisoriamente, cuyas características son que producen tramas urbanas irregulares, no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos, las viviendas son construidas con materiales precarios o de desecho, cuentan con alta densidad poblacional y con escaso o nulo espacio verde e infraestructura auto provista.

(...) los asentamientos precarios son aquellos barrios informales en los que sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, son generalmente decididos y organizados colectivamente, están ubicados en su mayoría sobre tierra degradada, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún nivel de firmeza, se han reservado espacios públicos para plazas y otros equipamientos y se han ido formalizando paulatinamente las redes de servicios públicos.

Aun con las limitaciones propias de toda definición, esta ley nos ofrecería un interesante abanico de instrumentos para la gestión y urbanización social de nuestros asentamientos, que no han dejado de crecer desde su génesis, pero en el caso particular de la ciudad que nos atañe, Mar del Plata, nos enfrentamos con fuertes limitaciones y trabas políticas.

Posteriormente, en el marco de *Habitat III* (2016) Argentina, bajo el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) presentó su informe nacional señalando "el desafío de hacer más eficiente la interrelación entre la planificación territorial y la inversión pública, y como prioridad lograr la integración, incluyendo los asentamientos a la trama urbana, contemplando la provisión de servicios, la regularización dominial, entre otras"[17]. A partir de aquí, se avanzó entonces en el relevamiento nacional de barrios populares (ReNaBaP, creado por el Decreto 358/17)[18], realizado por la organización *Techo*[19], quienes a los efectos operativos definieron el *asentamiento informal* o *barrio popular* como

Un conjunto de un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos dos de los servicios básicos: agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y/o sistema de eliminación de excretas a través de la red cloacal formal.

Finalmente, en el 2018 se sanciona la Ley 24753/18 de *Regularización Dominial para la Integración Social y Urbana*, también luego de un largo proceso de luchas reivindicativas de organizaciones y movimientos sociales como la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular. Aun celebrando el avance social que esta ley representa, queremos señalar algunas inquietudes respecto del tema que nos ocupa, y refiere a que el único instrumento que contempla para la regularización dominial del suelo es la declaración de utilidad pública y sujetos a expropiación la totalidad de los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares (Art. 2)[20]. Pero ¿qué pasa con las familias que poseen suelo inapto, en zona de riesgo, o que tienen en curso la regularización por usucapión, o Ley Pierrí? ¿Qué pasa con el hacinamiento de hogares y familiar donde se necesitará más suelo para otras viviendas? ¿Y quienes alquilan cuartos en los barrios? Para señalar una de las limitaciones, solamente, en la Provincia de Buenos Aires hay más de 100 leyes de expropiación que no han podido ejecutarse por falta de recursos económicos. Por otro lado, como ya mencionamos, la Ley 14449 ofrece otro conjunto de instrumentos que podríamos aplicar sin tener que recurrir a la expropiación, lo que adquiere sentido también para el caso brasilero.

Actualmente, el gobierno de Alberto Fernández, creó el Ministerio de Desarrollo Territorial y Habitat, en cuyo seno se ubica la Secretaría de Integración Social y Urbana, la que ha fijado como prioridad garantizar la provisión de agua y saneamiento a los más de 4000 barrios, postergando la regularización dominial, para lo cual se destinarían parte de los recursos recaudados con el aún no vigente *impuesto a las grandes fortunas*.

En pos de lograr la propiedad privada, las organizaciones sociales y los propios moradores, han celebrado y otorgado amplia legitimidad a esta ley, echando por tierra y negando toda otra forma socioterritorial de apropiación del habitar que históricamente les perteneció, operando lo que Magalhães (2019:217) denomina *desjuridificación*, como sofisticada forma de estigmatización, propia del campo jurídico, borrando de un plumazo el valor jurídico de todas las acciones emprendidas. Muchas veces, dice Azuela (1999), 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, 1999; Azuela, 1999; Cárcova, 1993). Empero, las categorías jurídicas le dan significado a las experiencias de la gente, o lo que De Carvalho (1993) denomina *sensibilidades legales*. Cuando alguien dice "*esta tierra me pertenece*", está haciendo un reclamo legal y, ahí, la norma es un referente y un condicionante de las prácticas sociales (Azuela, 1999:229).

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.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA SEGUIR CON EL DEBATE

La producción jurídica del estado sobre favelas y villas, viene desde la década de 1930, ya sea definiéndolas, como disciplinando su crecimiento, producción que en ambos países se amplió y se diversificó, pero fijando relaciones de heteronomía, con pretensiones de universalidad y como la única forma legítima de regulación. En términos de Magalhães (2019:215), se requiere una visión orientada por la dialéctica social del Derecho, que permita comprender las combinaciones, conflictos, y mutuas influencias entre los barrios populares y los organismos del Estado. Son dos matrices de juridicidad que no operan de manera aislada.

Para Azuela (1998:3),

Reconocer la riqueza e intensidad de las historias de la gente y contrastar esta riqueza con la rigidez de las categorías jurídicas no implica abandonar estas últimas [...] Las categorías jurídicas son importantes [...] porque son parte de las historias personales; más aún, su función es darle significado a las experiencias de la gente.

Por ello, las prácticas espaciales de *apropiación, desobedientes* y de resistencia, incorporan otro sentido que exalta el uso del espacio. Hay una apropiación legítima, sin necesidad de *ser* propietario; basta *sentirse o creerse*. Porque la propiedad es una de las relaciones sociales posible. Se trata de repensar otras formas alternativas que refieren a otros derechos como el usufructo, la transformación, el uso, la habitación y otros, que contemplen las actuales y heterogéneas formas socioterritoriales de apropiación del habitar, que en el caso de Brasil viene ganando espacio desde los años de 1980, especialmente en lo que atañe a los bienes públicos. Éste es un desafío pero también es un punto de partida que sugiere dos caminos: continuar encerrados en los límites epistemológicos que reproducen la construcción de heteronomía, la desigualdad y las identidades homogeneizantes; o promover un nuevo pensamiento creativo tendiente a la transformación de este orden social de creciente inhumanidad, a partir de *abrir* posibilidades propensas a la apropiación efectiva, de los más desposeídos, de sus condiciones de existencia.

Sin embargo, tanto en Brasil como en Argentina, mientras luchas sociales han logrado restituir en la legislación los vínculos entre uso y obligación de la propiedad, recuperando el principio de solidaridad[21], permanece el apego, como señala Comby, a la concepción absoluta e individual de la propiedad, cosificando el espacio como un objeto, y no como un lugar donde se ejercen derechos (en Maldonado Copello, 2003:361), derribando así largos procesos de lucha organizativos y solidarios...contra la propiedad privada. Incluso en Brasil, a pesar de la inscripción del principio de función social de la propiedad en sus constituciones desde 1934 hasta hoy, no han tenido éxito en la traducción concreta de ese principio en la gestión pública (o en la gestión urbana), en la legislación urbanística local, y, sobre todo, en las decisiones judiciales. Pareciera que se trata más de un principio retórico que orientador de las políticas públicas y de los pactos sociales. En el ámbito de las favelas, se identifican algunas

prácticas, contradictoriamente, de la traducción de la función social traducida en la normatividad interna de las favelas.

Es como un choque, dice Santos, entre dos órdenes jurídicos, contradictorios, o lo que este autor denomina *privatización posesiva del derecho*. Ocurre que, en el imaginario social, el derecho estatal (y la propiedad), continúa siendo un derecho cuya centralidad, aun siendo fuertemente cuestionada, es un factor político decisivo (Santos, 1991:35; Cárcova, 1993).

Luego de haber dado cuenta de ambas experiencias y de reconocer prácticas sociales portadoras de una auténtica juridicidad ¿cabría pensar la formulación jurídica de la propiedad colectiva, y de retomar lo común y el uso como opuesto a la propiedad (Laval y Dardot, 2015), tan cara a la tradición británica?

Queda mucho por investigar dadas las amplias posibilidades de comparación abiertas y de intercambios mutuos que emergieron. Un aspecto importante es por qué la reciente legislación argentina retoma muchas piezas legislativas editadas en Brasil, a partir de la década de 1980, sin la debida reflexión crítica. El desarrollo de esas articulaciones no es posible en los límites de este trabajo, más permite pensar en el desarrollo de proyectos integrados de pesquisa comparativa, como así también en relación a otros países latinoamericanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azuela de la Cueva, A. "El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad". **Land Lines**, V. 10, N° 6. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 1998.

Azuela de la Cueva, A. **La ciudad, la propiedad privada y el derecho**. México DF. El Colegio de México (1ª reimpresión), 1999.

Borges, A. **Tempo de Brasília. Etnografando lugares-eventos da política**. Río de Janeiro: Relume/Dumara/NuAP, 2003.

Clichevsky, N. **Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre políticas de regularización en América latina**. Santiago de Chile: Cepal. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, (75), 2003.

Connolly, P. La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México (1990-2005). En: Duhau, E. (ed): **Ciudad de México: la construcción permanente de la metrópoli**. Ciudades. Vol. 6. Quito: OLACCHI. PP. 111-146, 2012.

De Carvalho, E. "Pasárgada revisitada: el derecho y los estudios urbanos". **Cuadernos IIPUR/UFRJ**. Año VII, N° 1. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993.

Elías, N. "Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros". **Revista Española de Investigación Sociológica REIS N° 104**, p. 219-251. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2003.

Fernandes, E. 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**. EE.UU: Lincoln Institute of Land Policy, 1999.

González Duarte, L. **Villas miseria: la construcción del estigma en discursos y representaciones (1956-1957)**. Universidad Nacional de Quilmes: Bernal, 2015.

Hardoy, J. E. y Satterthwaite, D. E. **Las ciudades del Tercer Mundo y el medio ambiente de la pobreza**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-IIED, 1987.

Hardoy, J. E. y Satterthwaite, D. E. **La ciudad legal y la ciudad ilegal**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales, (1987a).

Hermitte, E. y Boivin, M. Erradicación de villas miseria y las respuestas organizativas de sus pobladores. En Bartolomé, L. (comp.) **Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas**. Buenos Aires: Ides, 1985.

Laval, Ch. y Dardot, P. **Común: ensayo sobre la revolución del siglo XXI**. Gedisa: Barcelona, 2015.

Lefebvre, H. **Tiempos equívocos**. Barcelona: Kairos, 1976.

Magalhães, A. Investigación empírica em derecho urbanístico. Reflexiones epistemológicas sobre un trabajo de campo en favelas. En Núñez, A. (comp): **Epistemologías del (des)orden territorial**. Mar del Plata: EUEM, 2016, p. 29-60.

Magalhães, A. "Direito das favelas: lineamentos de um conceito". **Revista Ciência & Trópico**. V. 43. Edição especial, p. 196-220, 2019.

Maldonado Copello, M. 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, 2003. Parte III: "Territorio y conflictos".

Martins, José de Souza. **A sociabilidade do homem simples. Cotidiano e História na modernidade anômala**, 2° Ed. São Paulo: Editora Contexto, 2008.

Massida, A. **El Estado Argentino ante las Villas Miseria. Una lectura del Plan de Emergencia/Plan Integral (1956/57), primera iniciativa estatal de erradicación**. s. f. Disponible en: <http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/AMassida.pdf>

Massida, A. "Cómo nombrar la informalidad urbana: una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance". **Quid 16**. N° 10. Buenos Aires: Instituto Gino Germani: UBA, 2018, p. 302-315.

Novick, A. Voz Villa. En Novick, A. (coord): **Las palabras de la ciudad: ciudad, villa, suburbio, barrio, country club, plaza, chalet y conventillo**. Seminario de crítica. Buenos Aires: Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas, n° 132, p. 16-20, 2003.

Núñez, A. "Formas socio-territoriales del habitar y derecho al espacio diferencial". **Territorios**. N° 24. Bogotá: Universidad del Rosario, 2011, p. 165-191.

Núñez, A. **Miserias de la propiedad. Apropiación del espacio, familia y clase social**. Mar del Plata: EUDEM, 2012.

Núñez, A. "Producción del espacio. Reflexiones en torno a los procesos de relocalización de población. Mar del Plata (1998-2013)". **Territorios**. N° 34. Bogotá: Universidad del Rosario, 2016, p. 113-135.

Puex, N. "Hablar de las villas como otro mundo es no entender cómo funciona la ciudad". **Diario Página/12**, 29/11/2010. Buenos Aires, 2010.

Rolnik, R. Para além da Lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo, 1886-1936). En Fernandes, E. (org): **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 169-202.

Santos, Boaventura. "Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho". **Nueva Sociedad**, n° 116. Caracas, 1991.

Santos, Boaventura. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. En **Dhnet. Rede direitos humanos e cultura**, s/f. Disponible en: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura1d.html>.

Snitcofsky, V. "Clase, territorio e historia en las villas de Buenos Aires (1976-1983)". **Quid 16**. N° 2. Buenos Aires: IGG/UBA, 2012, p. 46-62

Snitcofsky, Valeria. "Impactos urbanos de la gran depresión: el caso de Villa Desocupación de la Ciudad de Buenos Aires (1932-1935)". En **Cuaderno urbano**, n° 15, v. 15. Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste, 2013, p. 93-109.

Yijnovsky, O. **Claves políticas del problema habitacional argentino (1945-1983)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

Ziccardi, A. "Villas miseria y favelas. Sobre las relaciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta". **Revista Mexicana de Sociología**, 45(1), México: UNAM. 45-67, 1983.

Ziccardi, A. Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En Ziccardi, A. (comp): **Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI.** Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Clacso-Crop, 2008.

Wäcquant, L. "Territorial stigmatization in the age of advanced marginality". [En línea]. **Thesis Eleven**, 91(1), p. 66-77, 2007. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0725513607082003>

---

[1] Ya en un clásico trabajo de la literatura urbanística, Hardoy y Satterthwaite (1987:33) planteaban que "el término 'villa miseria', o sus similares, puede resultar engañoso en tanto y en cuanto, con el transcurso del tiempo, esas 'villas de emergencia' pueden desarrollarse hasta transformarse en áreas residenciales con pautas adecuadas, provistas de agua, desagües y servicios públicos, y con habitantes que han obtenido la tenencia legal de sus viviendas".

[2] Sin embargo, es de destacar que ya en 1976, en la Conferencia de Naciones Unidas por los Asentamientos Humanos, en la Declaración de Vancouver (*Habitat I*), en sus Directrices para la acción, destacaba en su punto 7 los prejuicios derivados de la transferencia de normas y criterios adoptados por las minorías, y que acentuaban las desigualdades. En Argentina, la denigración y el estigma prejuicioso sobre las villas repercutió sobre los migrantes extranjeros e internos luego, a partir de la década de 1930.

[3] Decimos poco recuperado porque, en general, y aunque no compartamos plenamente su postura epistemológica, no es citado en la academia siendo que fue un pionero en plantear el rol de los gobiernos en el control del mercado de suelo y en la provisión de alternativas legales y accesibles para los sectores de menores ingresos, en América latina.

[4] Para ver las distintas formas de nombrar y modos de referencia a las villas y sus habitantes, ver González Duarte (2015: 137).

[5] Coincidimos con Lefebvre (1976) en que no se puede comenzar por los conceptos porque encierran, constriñen, entorpecen el conocimiento. Hay que dejarlos ir a la deriva y que fecunden en la práctica. Así, es preferible la noción "que es concepción abierta, referida a los momentos y al hecho de que el objeto de la sociología (y de la historia) es el proceso histórico y social, abierto sobre lo posible y, por tanto, sobre lo inclasificable" (en Martins, 2008:96).

[6] Siguiendo a Magalhães (2016:29), "incluimos aquí distintas dimensiones de las intervenciones de regularización, tales como la urbanística, la dominial, la edilicia, la fiscal, la provisión de bienes y servicios públicos, pequeños negocios, entre otras".

[7] Si bien no es sinónimo de villa y favela, coincidimos en que *es una expresión cuyo sentido es más abarcativo, plausible de extenderse a otras tipologías del habitar de las clases populares urbanas* (Magalhães, 2019:197).

[8] En Argentina, siguiendo a Novick, (2003:18), luego de un desplazamiento del término, "*las villas como sinónimo de barrio aparecen en el Censo de 1887, pero será en 1931 que se designa como 'villa desocupación' a las casillas cercanas a Puerto Nuevo, habitadas por obreros portuarios despedidos por la crisis de 1930. Sobre esa base se acuña la expresión villa miseria para referir al conjunto de viviendas con materiales perecederos, sin equipamiento, ni regularidad, ubicados sobre terrenos baldíos urbanos, ocupados ilegalmente por inmigrantes internos (...)*". El 5 de noviembre de 1934 inició en Argentina sus funciones la Junta Nacional para Combatir la Desocupación. Incluía medidas tales como el traslado gratuito de trabajadores hacia zonas del país donde hubiera una mayor demanda de mano de obra, la creación de albergues para hospedar temporalmente a los desocupados, y la instrucción gratuita en oficios. Una de las primeras disposiciones tomadas por la JUNALD consistió en el desalojo compulsivo de Villa Desocupación y el realojamiento de una parte de su población en el Albergue Oficial. (Snitcofsky, 2013:97-98). En Mar del Plata, se registra 1933 como el año de llegada de los primeros jefes de hogar a un asentamiento (Núñez, *et al*, 1995).

[9] La Comisión Nacional de Vivienda se crea bajo el gobierno de la llamada Revolución Libertadora, bajo un discurso de crítica al depuesto gobierno peronista, y en el marco general de "crisis de la vivienda popular" (González, Duarte, 2015:106). Paradójicamente, además del derecho a la vivienda, la función social de la propiedad se había incorporado en la reforma de la Constitución Nacional en 1949, pero es derogada por el gobierno militar en 1956. Será recién con la Reforma de 1994 y la jerarquía constitucional otorgada a un conjunto de tratados y pactos regionales e internacionales que la propiedad privada quedará limitada al "interés social" de la comunidad. En la Provincia de Buenos Aires la función social de la propiedad está explícitamente plasmada en la Ley 14449 de Acceso Justo al Habitat.

[10] De igual modo, ya en la década de 1970 se dispone en Brasil de una significativa producción bibliográfica y documental respecto de las favelas que, al igual que en Argentina, no han dejado de crecer ni en profundidad ni en extensión.

[11] Para una síntesis de estos distintos abordajes y perspectivas, ver Novick (2003).

[12] Si bien en el texto de Hardoy y Satterthwaite citado antes, los autores mencionan como "engañosa" la definición de villa, sin apartarse de la *ilegalidad* la relacionan con el resto de la ciudad, cuando refieren a un proceso lento, caótico y espontáneo de "*expansión de la ciudad definida por la decisión de grupos de bajos ingresos sobre dónde construir sus barrios, (...) determinada por la elección de sitios de los que ellos piensan no serán desalojados y podrán consolidar su ocupación. (...) disposición y construcción que generalmente infringen las leyes sobre zonificación y los códigos de edificación, la falta de infraestructura y servicios*" (1987a: 26-30).

[13] Según el CCyC, los bienes materiales se llaman "cosas". Hay *posesión* cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un derecho real, lo sea o no. Hay *tenencia* cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, y se comporta como representante del poseedor.

[14] Hay adquisición del dominio por *transformación* si alguien de buena fe con una cosa ajena, mediante su sola actividad o la incorporación de otra cosa, hace una nueva con intención de adquirirla, sin que sea posible volverla al estado anterior. En tal caso, sólo debe el valor de la primera.

[15] Usucapión breve (10 años) se sustenta en justo título y buena fe, o larga (20 años) cuando no existe justo título o buena fe.

[16] Para un desarrollo in extenso de este caso de estudio, ver Núñez (2012).

[17] Ver *Documento* *País.* Disponible en <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/la-nueva-agenda-urbana>.

[18] El Decreto crea el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (ReNaBaP) existentes al 31/12/2016, incorporándolo dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), y cuya finalidad principal es la de registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que las habitan, a efectos de desarrollar políticas públicas habitacionales inclusivas. Asimismo, a través del Decreto, la AABE -por intermedio de la ANSES- quedó facultada para entregar Certificados de Vivienda Familiar, que permite acreditar la existencia y veracidad del domicilio, solicitar la conexión de servicios tal como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas, entre otras. Con esta metodología se relevaron sólo 4228 barrios populares en todo el país. En Mar del Plata registraron menos de 70, y unas 7000 familias, siendo que hacia el 2010 estaban inscriptas 11000 familias en situación de emergencia habitacional, por ejemplo.

[19] Es de señalar que, tanto en Brasil como en Argentina, hay muchos académicos que consideran a esta organización poco confiable políticamente.

[20] El Art. 5° estipula que se establecerá un marco regulatorio para la regularización dominial, el que establecerá las contraprestaciones que asumirán los ocupantes de los bienes inmuebles sujetos a expropiación, promoviendo las condiciones más beneficiosas para la adquisición de dominio o uso de los inmuebles. Las cuotas a pagar no podrán superar el veinte por ciento (20%) del ingreso familiar.

[21] Como en el caso de Argentina, que aun permaneciendo la propiedad privada como uno de los derechos reales fundamentales, ha adherido al Artículo 21 de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos, que subordina tal derecho al interés social, o la Ley 14449, mencionada anteriormente.