

**POLÍTICAS HABITACIONALES Y DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL EN ARGENTINA. PROBLEMÁTICAS EN SU APLICACIÓN A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASO DE VILLA LA TELA. CIUDAD DE CÓRDOBA, ARGENTINA. 2009-2011**

**Laura Barrionuevo**

Trabajadora Social, doctoranda por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Es becaria de posgrado tipo I del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Córdoba (Argentina). laurabarrionuevo85@gmail.com.

**Ludmila Garbellotto**

Arquitecta, especialista en Hábitat y pobreza urbana por la Universidad Nacional de Buenos Aires, doctoranda por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Planeamiento de la Universidad Nacional de Rosario. Es becaria de posgrado tipo I del CONICET, con sede en CEVE. Córdoba (Argentina). ludgarbellotto@hotmail.com.

**María Florencia Pasquale**

Abogada, Notaria y doctoranda por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Es becaria de posgrado tipo I del CONICET Argentina, con sede en CEVE. Su área de investigación se centra en las problemáticas sociojurídicas derivadas de la posesión de la tierra por sectores populares en áreas urbanas. fopasquale@hotmail.com.

Las autoras forman parte del equipo interdisciplinario de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCyT) de la provincia de Córdoba que se encuentra trabajando desde fines de 2009 con la comunidad de Villa La Tela.

### Resumen

La problemática habitacional ha recobrado un espacio protagonista en la agenda gubernamental. Si bien las acciones y obras de vivienda nueva ejecutadas durante la última década han alcanzado índices casi sin precedentes en todo el territorio argentino, existen sectores de la población que no logran ser alcanzados por ningún programa habitacional o de mejoramiento urbano. A partir de un estudio con base empírica, se realiza un análisis crítico de las políticas habitacionales y de regularización dominial vigentes en Argentina, desde los distintos niveles de gobierno, durante la última década. El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la capacidad estatal de articular respuestas a las necesidades habitacionales y urbanas de poblaciones residentes en villas de emergencia.

### Palabras clave

Villas de emergencia; políticas habitacionales; regularización urbano–dominial.

### Abstract

#### **Housing and land regularization policies in Argentina. Problems of its implementation. Case Study: Villa La Tela. City of Córdoba, Argentina. 2009-2011**

Housing problems have recovered a space in the governmental agenda. Even though the actions and works of new housing executed during the last decade have reached indexes almost without precedents in the whole Argentine territory, there are still population sections which haven't been reached by any housing program as yet.

Here, we introduce a study with an empirical base, to make a critical analysis of the housing policies in Argentina implemented from the different levels of government during the last decade. The present essay intends to consider the state aptitude to give response to the housing needs of resident populations in "slums".

### Keywords

Slums; Housing policies; Land and urban regularization policies.

## 1. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA SOCIOHABITACIONAL

*“Pasada más de una década de la descentralización de las políticas de vivienda y de la consecuente diversificación de alternativas de intervención y experiencias de gestión concertada, estas no han logrado aún constituirse como alternativas de alcance amplio, ni han sido suficientemente evaluadas, para lograr efectivamente incidir en respuestas integrales al problema habitacional”* (RODULFO, 2008: 99). En la actualidad, pareciera que hemos regresado al modelo de centralización de las políticas habitacionales, en el que a pesar de sus amplios alcances cuantitativos, estas aparecen fragmentadas, careciendo de capacidad para abarcar la diversidad de las necesidades habitacionales de las poblaciones residentes en villas de emergencia. El volumen de construcción de viviendas, en las grandes ciudades que lleva invirtiendo el actual gobierno con fondos públicos, ha logrado índices casi sin precedentes. De esta manera, y en el sentido de los cuestionamientos de FERNÁNDEZ WAGNER, será motivo de este artículo preguntarnos ¿qué es lo que sucede con las respuestas que se están brindando a la problemática habitacional en la actualidad? El problema ¿es de vivienda nueva?... ¿O más bien las demandas sociales expresan una necesidad habitacional distinta?... ¿Es posible atender a estas cuestiones empleando los instrumentos urbanos que hay disponibles o necesitamos repensar las formas de comprender el problema? (FERNÁNDEZ WAGNER, 2006).

El presente artículo intentará reflexionar sobre estas cuestiones con el objeto de aproximarse a la problemática habitacional de las ciudades argentinas, especialmente en lo que respecta a las comunidades residentes en villas de emergencia. El planteo se contextualizará en la ciudad de Córdoba, tomando un caso emblemático: Villa La Tela.

### 1.1. La urbanización y la situación sociohabitacional argentina

Durante las últimas décadas las ciudades se han constituido en el hábitat que alberga a la mayor parte de la población. FERNANDES manifiesta que el estallido del crecimiento urbano ha ido acompañado de procesos combinados de exclusión social y segregación espacial, cuya consecuencia más notoria es la proliferación del acceso informal e ilegal a la vivienda y al suelo urbano (FERNANDES, 2003).

En Argentina, la expansión de las ciudades fue, generalmente, resultado de acciones no planificadas por los diferentes planos de gobierno, dando lugar a una gran fragmentación social. Adhiriendo a las estimaciones de RODULFO, el déficit habitacional pareciera haberse proyectado sin cambios verdaderamente significativos durante los últimos 40 años (RODULFO, 2008). Es decir que a pesar de los reiterados esfuerzos realizados por el Estado, las problemáticas habitacionales continúan perpetuando graves deficiencias. Sumado a

*1 Fuente: <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>. Ingreso 15/02/2011.*

ello, las desigualdades sociales se hacen cada vez más visibles en las ciudades, viéndose representadas en un escenario donde convergen múltiples actores: privados, estatales, programados y espontáneos; barrios residenciales, barrios cerrados, grandes emprendimientos inmobiliarios, barrios que se han ido regularizando con el tiempo, conjuntos de vivienda social, asentamientos y villas de emergencia.

Siguiendo los datos publicados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda<sup>1</sup> correspondientes al año 2009, se registra una disminución de los hogares argentinos que padecen alguna situación habitacional desfavorable en relación con los datos obtenidos en el año 2003.

FIGURA N° 1: SITUACIÓN HABITACIONAL ARGENTINA. COMPARACIÓN AÑO 2003-2009

	AÑO 2003	AÑO 2009
Total de hogares urbanos estimados	6.876.109	7.606.131
Total de viviendas urbanas estimadas	6.774.183	7.520.008
Hogares en viviendas irrecuperables	634.090	588.622
Hogares que cohabitan viviendas	91.514	74.702
Viviendas recuperables	1.837.409	1.990.100
Viviendas faltantes	725.604	663.324

*Fuente: elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a partir de los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de la Encuesta Permanente de Hogares en los años 2003 y 2009 en los principales conglomerados urbanos del país*

Teniendo en cuenta los datos arrojados por las estadísticas presentadas, cabe señalar que frente a la acción empeñada de construcción de vivienda nueva por parte del Estado Nacional, la disminución sobre el déficit de vivienda irrecuperable entre el segmento 2003-2009 no ha presentado significativas modificaciones. Asimismo, es de observar cómo, si se ha registrado un aumento en el número de viviendas capaces de ser recuperables.

Parecen contradictorios estos datos con las tendencias que han adquirido las políticas habitacionales implementadas durante la última década, las cuales priorizan un abordaje meramente cuantitativo de la situación habitacional deficitaria, razón por la cual las acciones emprendidas han dejado por fuera a un gran porcentaje de la población.

Políticas habitacionales y de regularización dominial en Argentina.  
Problemáticas en su aplicación a partir del estudio de caso de Villa la Tela.  
Ciudad de Córdoba, Argentina. 2009-2011

Siguiendo planteos de FERNÁNDEZ WAGNER, si bien la cuestión sociourbana y habitacional se encuentra colocada en la actualidad como temática prioritaria en la agenda pública, existe evidencia empírica en relación con la persistencia del problema. En este sentido, nos referimos a los indicadores que hacen explícita la subsistencia de la problemática: demandas sociales en torno a la accesibilidad de los alquileres urbanos, proliferación de desalojos forzosos, inaccesibilidad de los créditos hipotecarios (incluso para las clases medias), escasez del suelo urbano disponible, incremento poblacional de las villas, constantes tomas de viviendas y terrenos (FERNÁNDEZ WAGNER, 2009). Estos indicadores, además de hacer visible el déficit habitacional, denotan los límites de la planificación estratégica pensada para la ciudad, poniendo en cuestión los alcances del poder público y las políticas sociales implementadas.

### 1.2. Situación sociohabitacional de la ciudad de Córdoba

La ciudad de Córdoba no se ha mantenido ajena a la problemática habitacional que afecta a todo el territorio argentino. Es justamente en la configuración de la ciudad donde se encuentra presente el fenómeno de la “naturalización” de la desigualdad, producto del carácter estratificado de la sociedad.

Impulsada desde los años 30 por el proceso de industrialización, funcionó históricamente como un foco de atracción migratoria. Al tratarse de poblaciones de bajos recursos, muchos de ellos se instalaron en los terrenos vacantes que hallaron disponibles, de manera clandestina o informal, generalmente sobre terrenos de posesión fiscal o privados, conformando las llamadas “villas de emergencia”. En sus orígenes fueron habitadas a modo de solución habitacional transitoria, pero al cabo de los años terminaron consolidándose como solución habitacional definitiva.

La realidad de los cordobeses, según censo del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la República Argentina (INDEC, 2001), era de 1.273.249 habitantes, de los cuales 780.000 personas se hallaban bajo de la línea de la pobreza. Teniendo en cuenta los resultados provenientes de una serie de investigaciones realizada por el SEHAS (Servicio Socio Habitacional y de Acción Social) sobre la problemática habitacional en la ciudad de Córdoba, se observa que la cantidad de villas de emergencia ha disminuido a partir de las intervenciones realizadas por programas nacionales, provinciales o municipales.

Los datos actualizados por dichas investigaciones arrojan que las 83 villas registradas en 1991 sumaban una población aproximada de 35.793 habitantes, que equivalía al 3,03% de la población total cordobesa. El crecimiento de las villas de emergencia fue del 107%, y el de su población, de 109% durante el período 1991- 2001, alcanzando un total aproxi-

*2- La propuesta consistió en la relocalización o erradicación de aquellos asentamientos que se encontraban en "emergencia habitacional" sobre los cauces del río Suquia, dentro del ejido municipal, que fueron trasladados a nuevas soluciones habitacionales, localizadas en su mayoría sobre zonas periféricas de la ciudad. Los "nuevos barrios" se construyeron sobre tierras adquiridas por el gobierno provincial y en algunos casos por ONG.*

mado de 158 asentamientos. Sin embargo, al 30 de abril de 2007, el número existente en la ciudad disminuyó a 118, representando un total de 63.778 personas que viven en villas de emergencia (BUTHET Y OTROS, 2002-2007).

El análisis de los indicadores mencionados tiene estrecha vinculación con la política provincial, implementada desde el año 2003 durante la gestión del exgobernador José Manuel De la Sota. Esta llevó adelante el proyecto de los *nuevos barrios-ciudades* (Programa Mi Casa Mi Vida<sup>2</sup>).

Finalmente podemos decir que la planificación de la ciudad de Córdoba toma una conformación normativista y fragmentada del espacio urbano. La forma en la que se ha empleado la normativa urbana (sufriendo modificaciones sobre la base de la adaptabilidad al nuevo uso residencial del suelo) y la tierra disponible para los nuevos loteos de vivienda social (en muchos casos previamente a uso rural o no apto para uso residencial) ha generado aun más segregación socioespacial y a su vez mayor aglomeración entre los mismos grupos sociales, homogeneizando el uso del espacio urbano.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. La ciudad como escenario de desigualdades

Sucesivas aproximaciones conceptuales definen a la ciudad como un ámbito de carácter dinámico y en constante mutación, resultado de un conjunto de entramado de redes sociales, culturales, económicas, que puján en búsqueda de un espacio de inclusión en un tiempo de la historia determinado. Las ciudades están en proceso de transformación constante, lo cual hace alusión a su carácter dinámico; un escenario soporte del hombre y sus acciones, que funciona como un sistema complejo (REESE, 2009).

En este marco, aparecen las políticas implementadas por los gobiernos como elementos centrales en los procesos de composición de los entramados sociales de las ciudades. Sobre la base de las definiciones de GRAGLIA, hoy gobernar y administrar (en nombre y representación del bien común) se traduce en gobernar y administrar mediante políticas públicas. Se entiende por políticas públicas a todos aquellos proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a fin de satisfacer las necesidades de una determinada sociedad (GRAGLIA, 2002). Habiendo definido esto, entendemos las políticas habitacionales como el conjunto de proyectos y actividades diseñadas y gestionadas por el Estado, en articulación con otros actores sociales, para satisfacer necesidades habitacionales de una sociedad (GARGANTINI, 2005a). Sin embargo, y revisando la historia de la intervención estatal nacional durante la última década en

Políticas habitacionales y de regularización dominial en Argentina.  
Problemáticas en su aplicación a partir del estudio de caso de Villa la Tela.  
Ciudad de Córdoba, Argentina. 2009-2011

materia habitacional, podríamos decir que en gran medida el tipo de acción pública ha estado caracterizada por la “omisión”. Se quiere decir con esto que muchas veces sus “no” acciones, silencios o desintereses en relación con una determinada problemática o sector forman también una idea de hacer política y de dar respuesta (más bien no-dando respuesta) a las demandas del conjunto de la sociedad.

La mera adquisición de una vivienda sin ser incluida en políticas integrales constituye más una carga que un beneficio (muchas de las viviendas otorgadas por el Estado son devueltas por la incapacidad de los usuarios de pagar los gastos impositivos, servicios y el mantenimiento que generan). *“Es más bien la transformación cualitativa de la vivienda precaria en casa y la evolución gradual del asentamiento lo que pone en relieve el rol activo de las familias en la toma de decisiones y revela el tesón de los pobladores, lo que inspira e impele a estimular la creatividad e inventiva popular dentro de una estratégica alianza, permitiendo organizar una ciudad más equitativa y sustentable”*.<sup>3</sup>

Las propuestas de reincorporación de asentamientos y villas a la ciudad a través de un proceso gradual de mejoramiento, respetando las identidades de las comunidades y sus redes sociales y de comunicación, solo será posible a partir de la articulación de los diversos actores y sectores intervinientes en procesos de desarrollo habitacional con énfasis en la rehabilitación de asentamientos informales. Constituye una estrategia fundamental para poner en marcha transformaciones que permitan el desarrollo integral de sectores sociales que quedan por fuera de las estrategias convencionales de desarrollo y de la dinámica económica de países emergentes.

Tal como se ha planteado al comenzar el presente artículo, resulta pertinente analizar la situación de Villa la Tela como caso emblemático de la ciudad de Córdoba que ha quedado al margen de la intervención político-estatal, como resultado de una política de omisión frente a las problemáticas existentes de regularización dominial, y consecuentemente de mejoramiento habitacional y barrial. A continuación presentaremos, con una mirada crítica, las políticas habitacionales y de regularización dominial vigentes desde los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, procurando analizar su capacidad de inferencia frente a la problemática del caso en estudio.

### 3. CASO DE ESTUDIO: VILLA LA TELA, CÓRDOBA, ARGENTINA

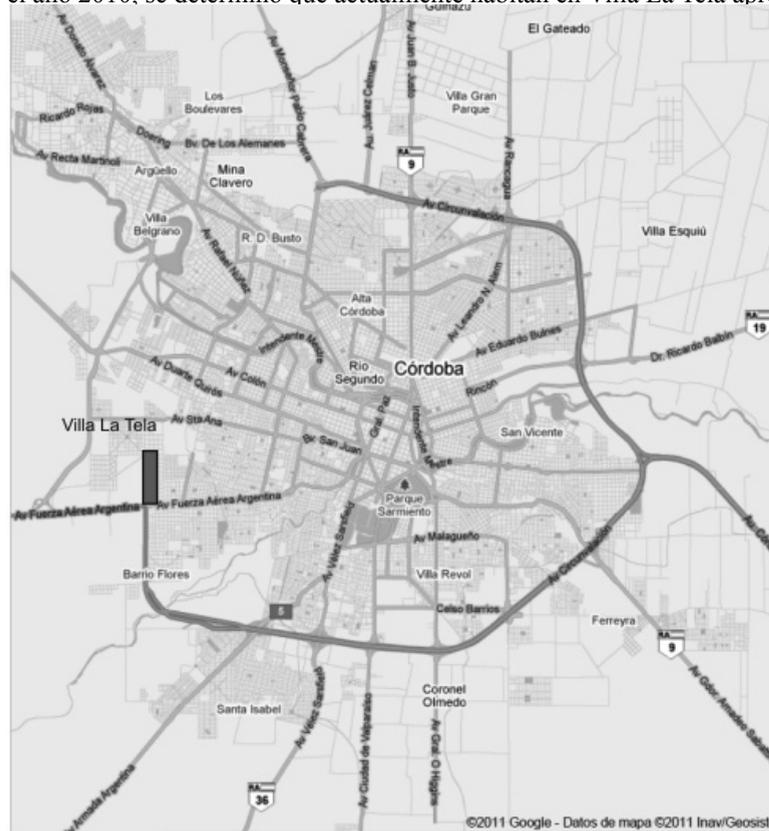
Villa La Tela es uno de los asentamientos urbanos marginales más grandes y antiguos del Gran Córdoba, en Argentina. Localizada en la zona oeste de la capital cordobesa, se extiende a lo largo de dos kilómetros sobre la ruta 20 y está separada de las instalaciones de la Fuerza Aérea por una “tela” de alambre, razón por la cual recibe su nombre.

---

3- Fuente: <http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm>. Ingreso 12/11/2010.

Conocida como la primera “miseria polis” de la ciudad de Córdoba, encuentra sus orígenes en 1970. Registra luego de la crisis socioeconómica de 2001 un importante crecimiento poblacional debido a la llegada masiva de habitantes expulsados de barrios aledaños e incluso a la incorporación de otros tres asentamientos marginales cercanos.

Según un estudio realizado por Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE)<sup>4</sup>, durante el año 2010, se determinó que actualmente habitan en Villa La Tela aproximada-



Localización de Villa La Tela en  
mapa de Córdoba  
**Fuente:** elaboración propia del  
equipo de Investigación MinCyT



*5- Dicha avenida es un anillo vial externo que permite conectar diferentes sectores internos de la ciudad y diferentes localidades del área metropolitana sin tener que pasar por el área central de la ciudad.*

*6- Dirección de Vialidad Nacional: organismo a cargo de la construcción y desarrollo de la red troncal de caminos de la República Argentina.*

*7- Nota N° 0716 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios, Secretaría de Obras Públicas, Dirección Nacional de Vialidad del 17 de abril de 2006.*

*8- Estas compras y expropiaciones comenzaron a realizarse en 1970.*

(EPEC) y agua corriente con conexiones domiciliarias (a excepción de los pasillos). Asimismo, varias familias todavía recurren a la conexión ilegal de servicios, generalmente como resultado de dificultades en el suministro. Tomando lo sucedido con la conexión del servicio de Aguas Cordobesas, la problemática en su uso estuvo vinculada con la baja presión del agua para esta zona de la ciudad. De esta manera, a pesar de haberse realizado las instalaciones correspondientes, distintas áreas del sector no pueden usar normalmente el servicio, por lo cual resulta más conveniente continuar con la conexión clandestina.

El asentamiento no cuenta con pavimento ni cordón cuneta en sus vías interiores; las descargas cloacales se realizan a letrinas y pozos; el gas es provisto por garrafas; la recolección de residuos se da a nivel barrial y el acceso telefónico se realiza predominantemente mediante telefonía móvil.

En relación con el equipamiento urbano el asentamiento cuenta a una distancia no mayor a 20 cuadras con acceso a escuela primaria, dispensario, comedor comunitario, comercios diarios y acceso a oficinas municipales (Centro de Participación Comunitaria —CPC— de ruta 20).

### 3.2. Situación dominial

La traza urbana del sector está conformada por una pluralidad de titulares dominiales. Se encuentran inmuebles pertenecientes a particulares con deudas de envergadura pendientes e inmuebles pertenecientes a la Dirección Nacional de Vialidad, muchos de estos últimos con juicio de expropiación sin concluir o con trámites de inscripción pendientes.

Esto se debe a que el tramo donde actualmente se localiza dicha comunidad fue afectado en la década del 60 para la construcción de la traza de avenida Circunvalación<sup>5</sup> **para la ciudad de Córdoba en el tramo comprendido entre la ruta nacional 20 y El Tropezón, iniciando un proceso de compra o expropiación de los terrenos afectados para transferirlos a la Dirección Nacional de Vialidad.<sup>6</sup> Con posterioridad dicha traza fue modificada, y quedaron suspendidos muchos de los juicios de expropiación, por lo que los inmuebles oportunamente expropiados fueron declarados sobrantes sin destino, según consta en Resolución N° 0332 del 10 de mayo de 2002.<sup>7</sup> Esta intervención por parte del Estado en el sector —no finalizada y mal resuelta— ha dejado una compleja trama de titulares dominiales.**

A esta realidad debe sumarse la ocupación espontánea que se ha dado en el sector, justamente por no haberse realizado en su momento las obras viales de la circunvalación.<sup>8</sup>

Políticas habitacionales y de regularización dominial en Argentina.  
Problemáticas en su aplicación a partir del estudio de caso de Villa la Tela.  
Ciudad de Córdoba, Argentina. 2009-2011

Muchos de estos poseedores llevan más de 20 años ocupando los inmuebles. Esto indica, según estudio de CEVE, que el 80% de las familias que habitan Villa La Tela no poseen la titularidad de la tierra. Desde la declaración de la traza de la avenida Circunvalación en la década del 60 pasando por su posterior desafectación en 2002, todavía en la actualidad la problemática dominial continúa sin resolución.

---

*9- Nota N° 1544/06 emitida por la Dirección de Hábitat, de la Municipalidad de Córdoba, Argentina, 2006.*

El 21 de noviembre de 2006, se eleva un expediente desde la Dirección de Hábitat Popular de la Municipalidad de Córdoba y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que solicita ser incorporados al Programa para el Ingreso de la Demanda y Aprobación de la Transferencia y/o Adquisición de Tierras, con el objetivo de contribuir al acceso a la propiedad de la tierra para lograr el desarrollo de regularización dominial de Villa La Tela.<sup>9</sup>

A pesar de esta iniciativa, actualmente el sector de Villa La Tela se encuentra excluido de la zonificación prevista por las ordenanzas municipales. Esto se debe a que aún no se han actualizado las respectivas zonificaciones previstas por las ordenanzas municipales, quedando fuera de las normativas urbanas de la Ciudad de Córdoba.

Esta situación de ausencia de norma y compleja trama dominial constituye una problemática con serias dificultades de resolución desde los parámetros de la gestión urbana tradicional, ya que las soluciones posibles exigen transgresiones o transformaciones radicales en los esquemas normativos y de planificación vigentes.

#### 4. REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES Y DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL VIGENTES: Período 2007-2011

El presente segmento tiene por objetivo analizar las posibilidades de implementar políticas o programas vigentes a nivel nacional o provincial, a los fines de revisar las posibilidades de abordar la problemática habitacional y urbano-dominial de Villa La Tela. La estructura del análisis se divide en dos apartados. El primero referido a programas de mejoramiento habitacional y el segundo a programas e instituciones de regularización dominial.

Particularmente nos detendremos a estudiar los requisitos que presentan dichos programas para su implementación, analizando las limitaciones que manifiesta su formulación, sobre la base de quienes figuran como destinatarios de las mismas políticas. Procuraremos a

10- La identificación de los programas nacionales para el mejoramiento del hábitat está ligada al proyecto 8817/MLAL/ARG "Proyecto Habitando: Producción Social del Hábitat en las Provincias de Córdoba y Santa Fe". AVE-CEVE-COOPERAZIONE ITALIANA.

continuación presentar las condiciones analizadas en cada apartado, revisando el grado de adecuación e inferencia a las problemáticas habitacionales y urbanas del caso de estudio ya presentado.

4.1. Programas de mejoramiento del hábitat

4.1.1. Programas nacionales de mejoramiento del hábitat<sup>10</sup>

Cuadro Políticas habitacionales vigentes, en relación con el caso de estudio

PROGRAMAS	MARCO INSTITUCIONAL	OBJETIVOS	REQUISITOS
<b>PROMHIB</b> Programa de Mejoramiento Habitacional		. Mejorar las condiciones del hábitat de los grupos poblacionales vulnerables y facilitar el acceso a una vivienda básica o el completamiento de las viviendas recuperables	Documentación legal de los terrenos: a.1: acreditación del dominio de las tierras (escritura, boleto de compraventa, cesión etc.); a.2: en caso de dominio municipal se deberá presentar la ordenanza del Concejo Deliberante comprometiéndose la cesión de los terrenos a los beneficiarios del programa.
<b>FedMEJOR VIVIR</b> Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas	NACIONAL Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Dirección de Programas de Mejoramiento de Infraestructura Básica	. Destinado a la terminación, ampliación / refacción de la vivienda localizadas en terrenos no inundables, con dominio saneado	Documentación solicitada como condición de los terrenos: a.1: constancia de la situación dominial existente (certificada por juez de paz o escribano o autoridad judicial competente) contando con alguna de las siguientes especificaciones: escritura de la propiedad, boleto de compraventa (acompañado de cédula catastral); a.2: tenencia otorgada por municipio o provincia; a.3: constancia de permanencia en el terreno (por más de diez años), para lo cual debe adjuntar pago de servicios y tasas con fecha anterior a los 10 años. Información sumaria con juez de paz, y dos testigos, cédula catastral.

Políticas habitacionales y de regularización dominial en Argentina.  
Problemáticas en su aplicación a partir del estudio de caso de Villa la Tela.  
Ciudad de Córdoba, Argentina. 2009-2011

<p><b>Fed INTEGRACIÓN Socio Comunitaria</b>  Programa Federal de Integración Sociocomunitaria a través de cooperativas de trabajo</p> <p>*(continuación del programa Federal de Emergencia Habitacional vigente hasta fines de 2008)</p>	<p>NACIONAL  Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano con desembolsos parciales al Instituto de la Vivienda y de este a los Municipios</p>	<p>. Contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda, infraestructura básica y equipamiento comunitario.  Promover la incorporación de mano de obra en Cooperativas de Trabajo (beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y de familia)</p>	<p>Documentación que acredite dominio provincial, municipal o entidades intermedias de los terrenos.</p>
<p><b>PROMEBA II</b> Programa Mejoramiento de Barrios</p>	<p>NACIONAL  Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano con desembolsos parciales al Instituto de la Vivienda y de este a los Municipios</p>	<p>. Transformar el hábitat popular de barrios o villas en los que el 75% de la población registre necesidades básicas insatisfechas (NBI), e ingresos por debajo de la línea de la pobreza.  . Provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria.</p>	<p>. En cuanto al COMP I: legalización de la tierra. Para que el programa inicie las tareas de regularización, los terrenos preferentemente deben ser de posesión fiscal, presentando la clara voluntad política del nivel de gobierno correspondiente para ceder la titularidad a las familias ocupantes o acordar medidas alternativas.</p>

*Fuente: elaboración propia, según datos extraídos de PROGETTO 8817/MLAL/ARG. "Instrumentos para implementar proyectos de trabajo y hábitat social en el marco del desarrollo local". Serie Habitando. AVE-CEVE- COOPERAZIONE ITALIANA.*

*11- Ministerio de Planificación federal, Inversión Pública y Servicios; Secretaría de Obras Públicas, de la cual depende la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la República Argentina.*

*12- Comprendiendo a la tierra como un bien escaso e irreproducible, que amplía su valor en el tiempo, Reese explica que existe una disputa de tierras muy grande en la mayoría de las ciudades latinoamericanas.*

*13- Proyecto PID 2008 (proyecto de investigación y desarrollo). Investigación en curso: proyecto Villa La Tela. MinCyT (Ministerio de Ciencia y Tecnología).*

*14 Adelante se detalla el tipo de intervención que suscita en los otros niveles de gobierno (Provincial y Municipal) para la ciudad de Córdoba.*

#### 4.1.1.1. Observaciones

Tal como se mencionó al comienzo de este trabajo, se debe reconocer el alcance cuantitativo que ha tenido la política habitacional de los últimos años, particularmente por la magnitud de vivienda nueva ejecutada. Es de observar que no siempre ni mayoritariamente estos alcances han repercutido sobre los proyectos habitacionales de igual manera, es decir, en particular sobre proyectos o programas de “mejoramiento” habitacional.

Según datos publicados por la Subsecretaría de Vivienda de Nación<sup>11</sup>, **las soluciones habitacionales (considerando como tales a la suma de las viviendas nuevas y a los mejoramientos habitacionales) ejecutadas y para terminarse entre el período 2003-2010 alcanzan un total aproximado de 860.360 respuestas. Para la ciudad de Córdoba, el porcentaje de incidencia en mejoramientos habitacionales sobre el total ejecutado no alcanza el 0.8%. El Estado federal triplica los alcances cuantitativos en obra de vivienda nueva frente a los porcentajes de mejoramiento habitacional.**

Analizamos los programas de mejoramiento con posibilidades de aplicación para el caso de Villa La Tela, frente a la población objeto o destinataria a la cual se procura brindar soluciones. A continuación, reflexionamos sobre estas cuestiones.

El programa de mejoramiento habitacional y de infraestructura básica (PROMHIB), ya sea para su fase de proyectos de vivienda básica, como para proyectos de mejoramiento de viviendas, presenta la condición indispensable y excluyente sobre la base de la situación legal de los terrenos de que la tenencia de la tierra se encuentre saneada o en vías de regularización. Resulta paradójico analizar que si los destinatarios definidos por el programa son aquellas familias con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), o aquellas en situación de vulnerabilidad y emergencia, sean quienes puedan contar de los recursos necesarios que les permitan acceder a la tierra donde se hallan asentados.<sup>12</sup>

A partir de la investigación en curso<sup>13</sup> **para el caso de estudio de Villa La Tela, se detecta que el porcentaje de vivienda recuperable es considerablemente amplio frente a aquellas viviendas que necesitarían ser reconstituidas por completo. Sin embargo, frente al conflicto dominial que presenta, le resulta imposible acceder a la solicitud e implementación de alguno de los Programas de mejoramiento habitacional o barrial vigentes en la actualidad. De este modo, el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB) refleja la replicabilidad de condicionantes excluyentes (especialmente para aquellas poblaciones residentes en villas de emergencia) que solicitan todos los programas a nivel nacional en vigencia.**

Políticas habitacionales y de regularización dominial en Argentina.  
Problemáticas en su aplicación a partir del estudio de caso de Villa la Tela.  
Ciudad de Córdoba, Argentina. 2009-2011

Para Villa La Tela, la regularización de la provisión del servicio de electricidad por la empresa EPEC (con tarifa de medidores sociales) a partir del año 2006<sup>14</sup> permitió dar cuenta del universo poblacional al cual se estaba afrontando, lo cual llevó a tener un registro de la situación demográfica y de localización de las familias que residían en la villa. A pesar de la incorporación de este servicio, las posibilidades de acceder a programas de mejoramientos habitacionales o barriales se mantuvieron siempre en una situación polémica. Este tipo de iniciativas genera una situación dual: por un lado el reconocimiento por parte del Estado de la precariedad de las condiciones en que viven las familias en la villa. A su vez, la retribución con una tarifa social bimensual advierte la capacidad de remuneración de ellas. Por otra parte, estas acciones carecen de ligazón a un programa de mejoramiento de servicios o infraestructura de carácter integral, apareciendo como obras aisladas según las demandas vecinales.

Esta situación particular se replica en muchos casos de villas de emergencia en la ciudad de Córdoba. Las condiciones de legalidad sobre la tenencia de la tierra que demandan los programas de mejoramiento habitacional excluyen a la realidad de estos sectores.

Es de reconocer la experiencia que ha tenido Villa La Tela sobre la base de la particularidad de los Subprogramas del Programa de Emergencia Habitacional, en particular frente a las contingencias de las catástrofes naturales. A finales del año 2003 fue atravesada por un tornado, que arrasó con gran parte de las construcciones existentes, mayoritariamente en las primeras manzanas del asentamiento, y deterioró gran parte del resto. El hecho natural se manifestó de manera tan inesperada que afectó radicalmente a muchas familias que terminaron perdiendo la totalidad de sus bienes y vieron destruirse gran parte de sus viviendas.

Frente a esta catástrofe la respuesta estatal, a fines de 2006 (durante la intendencia de Luis Juez), en el marco del Plan Nacional de Centros Integradores Comunitarios (CIC) se habilita uno de estos nuevos edificios. Los terrenos donde se construyó el CIC pasaron a estar bajo dominio municipal y se asignaron viviendas nuevas a aquellas familias que cedieron su terreno para la construcción.

A su vez, también se construyeron viviendas nuevas frente al nuevo CIC, reconstruyendo en la inmediatez del lugar una imagen residencial “para estrenar”. Frente a esto no hubo una estrategia que integre las acciones en un proyecto particular o que considere las necesidades de la totalidad de los vecinos afectados. Se repartieron “chapas” y algunos materiales y se designó a un encargado por manzana que se ocuparía de distribuir las donaciones de la forma más justa posible. Pero los hechos no sucedieron de esa manera.

---

*14- Adelante se detalla el tipo de intervención que suscita en los otros niveles de gobierno (Provincial y Municipal) para la ciudad de Córdoba.*

---

*15- En el marco del PID 2008 (Proyecto de Investigación y Desarrollo). Investigación en curso: proyecto Villa La Tela. MinCyT (Ministerio de Ciencia y Tecnología).*

---

*16- Es posible ampliar esta información consultando los índices que presenta la página Web del programa <http://www.promeba.org.ar/avance/a/pmb2enejecucion.html>. Última fecha de actualización: 13 de diciembre de 2010.*

Asimismo, al observar y estudiar el funcionamiento de los nuevos centros comunitarios, surgen interrogantes: la implementación de un nuevo modelo de gestión pública que emprende la integración y coordinación de las políticas de atención primaria de salud y desarrollo social, en un ámbito físico común de escala municipal, promueve todo tipo de actividades convirtiéndose en un emprendimiento de alto contenido social. Sin embargo, carece de espacios de gestión o tratamiento de cuestiones que hacen a la producción del hábitat, viéndose desligada toda vinculación que pudiese existir entre él y demás problemáticas cotidianas que afectan a los vecinos.

Sobre la base de la investigación en curso<sup>15</sup>, hemos llegado a estas aproximaciones, recopilando información que ha abierto aun más replanteos sobre la metodología empleada tradicionalmente en la formulación de las políticas habitacionales gestionadas. La omisión de un factor que al hablar con los vecinos de Villa La Tela reaparece cargado de alto valor simbólico culmina en la falta de reconocimiento del Estado de los recursos endógenos (materiales y capacidades) de la misma comunidad.

El Programa de Mejoramiento Barrial II (PROMEBA II) despierta incertidumbres en relación con las dificultades de su puesta en marcha para los casos de asentamientos de emergencia, localizados en la Ciudad de Córdoba, en condiciones de irregularidad urbana. Al estudiarlo, a partir de la refuncionalización de sus contenidos para armar PROMEBA “II”, destaca la incorporación del apartado de regularización dominial; sin embargo, no es un elemento comúnmente recogido por las Unidades Ejecutoras Provinciales. El programa es utilizado preferentemente para mejoramientos urbanísticos respecto de servicios y equipamientos.<sup>16</sup>

#### 4.1.2. Programas habitacionales a nivel provincial

En particular es el Ministerio de Obras y Servicios Públicos el que se ocupa de asistir al Poder Ejecutivo en todo lo inherente a la realización y conservación de las obras públicas de arquitectura, viales, hidráulicas, energéticas y en la prestación de los servicios públicos provinciales y, en particular, de entender en la determinación de los objetivos y la formulación de las políticas del área de su competencia.

El organismo especializado en vivienda del gobierno provincial es la Dirección Provincial de Vivienda (DPV), con su estructura propia o una gerencial impuesta a partir de la utilización de fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), seguirá concentrando las políticas de vivienda de la ciudad y provincia, reproduciendo en sus prácticas las características propias de la matriz Estado-céntrica.

Políticas habitacionales y de regularización dominial en Argentina.  
Problemáticas en su aplicación a partir del estudio de caso de Villa La Tela.  
Ciudad de Córdoba, Argentina. 2009-2011

Actualmente el Estado provincial ha promovido la atención a la cuestión habitacional a partir de la puesta en marcha del Programa “Vida Digna”, creado a partir de la Ley Provincial 9854.<sup>17</sup> Esto ha resonado fuertemente en los vecinos de Villa La Tela. El programa consiste en la asignación de un monto de dinero de hasta 12.000 pesos argentinos, destinados al mejoramiento de las condiciones edilicias en hogares con situación de hacinamiento, concretamente para la construcción de un baño o una habitación.

*17- Datos extraídos del Boletín Oficial del Gobierno de Córdoba.*

Cuadro de programas provinciales y municipales

PROGRAMAS	MARCO INSTITUCIONAL	OBJETIVOS	REQUISITOS
PROGRAMA DE MEJORA-MIENTO DE VIVIENDAS que integra el <b>PROGRAMA VIDA DIGNA</b>	PROVINCIAL Ministerio de Desarrollo Social en articulación con Nación. Financiamiento de recursos de la provincia (80%) y fondos correspondientes a los municipios, comunas o comunidades regionales (20%) A su vez articulando con recursos provenientes del Fondo Federal Solidario creado por el Ejecutivo nacional.	De carácter quinquenal, se propone: · mejorar el hábitat y calidad de vida de sus pobladores; · reducir el índice de pobreza estructural y los índices de NBI en la provincia; · facilitar créditos /subsidios para mejoramientos habitacionales, en caso de hacinamiento y déficit sanitarios.	a. Encontrarse en la base de datos del censo provincial 2008, que indican que el 9,6 % de la población se encuentra con necesidades básicas insatisfechas según el lugar donde viven: hacinamiento, tipo de vivienda y condiciones sanitarias. b. Deberán acreditar ser propietarios o poseedores a título de dueño del inmueble, es decir contar con escritura o boleto de compraventa certificado por escribano público. c. No ingresan: empleados públicos, viviendas que dio el gobierno (ya sean municipales, provinciales o nacionales) y aquellos de Tierras para el futuro sin posesión firme.

<p>PROGRAMA DE REGULARIZA- CIÓN URBANA</p>	<p>MUNICIPAL Municipio de la ciudad de Córdoba Dirección de Hábitat Subdirección de hábitat Subdirección de políticas urbanas</p>	<p>. Contribuir a la integración urbana de todos los habitantes de la ciudad de Córdoba, a partir del mejoramiento de las condiciones físicas, sociales, legales, económicas y ambientales de las urbanizaciones en las que habitan; . Lograr la obtención de instrumentos legales perfeccionados de tenencia del suelo urbano.</p>	<p>Destinado a urbanizaciones irregulares, loteos y planes de vivienda municipales, loteos sociales, loteos clandestinos, loteos en tierras fiscales, villas de emergencia.</p>
--	---	---	---

*Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos extraídos del Boletín Oficial del Gobierno de la provincia de Córdoba 1.ª sección publicaciones del gobierno. Año XCVIII-Tomo DL- N° 218. Córdoba, 19 de noviembre de 2010*

Por un lado, este programa facilita a cada familia la posibilidad de acceder a capital subsidiado por el Estado provincial; sin embargo, para acceder es requisito constatar la titularidad del lote ya sea por escritura o boleto de compraventa. Nuevamente nos encontramos frente a la formulación de programas cuyos alcances dejan por fuera a gran parte de la población de villas de emergencia que en su mayoría carecen de los instrumentos necesarios para acceder al dominio formal de las tierras que habitan, siendo reflejo de este panorama el mosaico dominial de Villa La Tela.

#### 4.1.3. Programas a nivel municipal

El municipio de la ciudad de Córdoba desde la década del 50, ha trabajado en materia habitacional reconstruyendo abordajes para hacer frente a la problemática de la vivienda social. Es particularmente en el período 1983 – 1999 cuando este tema cobra importancia dentro de la obra pública, es decir, la acción del Estado estuvo direccionada como una herramienta secundaria o de apoyo, posibilitando la ejecución de obras de renovación de la ciudad donde la población pobre obstaculizaba y no era parte del proyecto (REBORD, 2006).

La gestión de las problemáticas inherentes al hábitat a nivel Municipal son asumidas por la Dirección de Hábitat, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y a su vez de la de Desarrollo Social y Empleo.

Políticas habitacionales y de regularización dominial en Argentina.  
Problemáticas en su aplicación a partir del estudio de caso de Villa la Tela.  
Ciudad de Córdoba, Argentina. 2009-2011

Es acuciante asumir que en la actualidad no se hallan desde el nivel local lineamientos políticos que brinden respuestas habitacionales alternativas independientemente de la aplicación del marco normativo vigente.

En el período 2007-2011, la Dirección de Hábitat no ha trabajado específicamente en proyectos de vivienda nueva, sino más bien ha conciliado una serie de estrategias para sanear situaciones de precariedad barrial y problemáticas de tierras, como a su vez conflictos vinculados con las condiciones de habitabilidad de los “nuevos barrios ciudades” construidos durante la anterior gestión provincial.

Formulados en materia de hábitat y ciudad, se halla un programa que se propone regularizar la situación de tenencia de muchos barrios carenciados y villas de emergencia de la ciudad de Córdoba. Lamentablemente la escasez de fondos para realizar las gestiones programadas se convirtió en el principal inconveniente para lograr su efectividad.

Las políticas de desarrollo urbano con ingerencia en la ciudad de Córdoba han sido principalmente de carácter provincial. En los procesos de formación, el Poder Ejecutivo provincial y el organismo especializado desempeñaron un papel hegemónico, no dando lugar a intervenciones de otros actores.

Los estados actuales muestran la imposibilidad de generar desde los gobiernos locales nuevas reglas en los procesos de formación de las políticas, que liberan al Estado de las dependencias y presiones de los intereses exclusivos de los sectores empresariales.

Es un desafío a nivel local desarrollar nuevos instrumentos y herramientas para abarcar un universo de trabajo mayor, de una manera más integral, tanto en el abordaje de las políticas de desarrollo urbano como en el mejoramiento de la institución municipal como actor principal.

En la actualidad, nociones de una gestión pública de escala municipal que acompañe o asesore brindando un servicio técnico a los vecinos, autogestionados, que capitalizan sus ingresos en el mejoramiento de sus propias viviendas y condiciones habitacionales, son enfoques y propuestas postergados y que carecen de espacio de reflexión por las políticas habitacionales que se repusieron.

Pareciera que se perpetúan por décadas las mismas dinámicas de acción, sin encontrar alternativas de una gestión inclusiva.

4.2 Programas e instituciones de regularización dominial vigentes a nivel nacional y provincial

Programas de Regularización Urbana

PROGRAMAS	MARCO INSTITUCIONAL	OBJETIVOS	REQUISITOS
COMISIÓN NACIONAL DE TIERRAS PARA EL HABITAT SOCIAL PADRE CARLOS MUJICA	NACIONAL Organismo dependiente de la Jefatura de gabinete de Ministros Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Carlos Mujica Ley N° 23.967 de TIERRAS FISCALES de 1991	Favorecer la transferencia a favor de estados provinciales o municipales de tierras fiscales nacionales ocupadas por viviendas permanentes para su posterior venta a los actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social para familias de recursos insuficientes	DOCUMENTACIÓN DOMINIAL Y TÉCNICA DE LAS TIERRAS: acreditación de la situación dominial de las tierras. En el caso de dominio Municipal se presentará la Ordenanza del Honorable Concejo Deliberante por la cual compromete la futura cesión de los terrenos a los beneficiarios del programa. En el caso de dominio Provincial se presentará decreto.
LEYES 20396, 21477 y 24320 PRESCRIPCIÓN ADMINISTRATIVA	Autoridad de aplicación Poder Ejecutivo Nacional, provincia o municipal.	Regularizar inmuebles poseídos por alguna repartición pública en sus distintas esferas de gobierno.	Inmuebles cuya posesión sea ejercida por la administración central o sus reparticiones descentralizadas o autárquicas. Debe surgir de informes de los respectivos organismos, donde se especificará el origen de la posesión y el destino o afectación que haya tenido el inmueble poseído, agregando los antecedentes que obren en poder de la administración.
USUCAPIÓN O PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO	Poder judicial provincial, Juzgados civiles y comerciales.	Permitir el acceso a la propiedad de un inmueble a un poseedor particular.	Posesión pública, pacífica y continua por 20 años.

Políticas habitacionales y de regularización dominial en Argentina.  
Problemáticas en su aplicación a partir del estudio de caso de Villa la Tela.  
Ciudad de Córdoba, Argentina. 2009-2011

EXPROPIACIÓN	Poder Legislativo Nacional o las Legislaturas provinciales, en su caso, determinan la oportunidad, alcance y conveniencia de la expropiación al establecer la utilidad pública.	Privar a un particular de su derecho de propiedad, con un fin de utilidad pública y mediante el pago de una justa indemnización.	Ley que declare utilidad pública, determinación del bien, indemnización previa
LEY 24374 Regularización Dominial (Ley Pierrí) modificada por la Ley 26493 (publicada B.O. 3/4/09)	Secretaría de Justicia, Subsecretaría de Unidad Ejecutora de Tierras. Mediante la Ley 8932, la provincia de Córdoba adhirió a la Ley 24374.	Establece un régimen denominado de “regularización dominial” en favor de ocupantes particulares.	Ser adquirentes, por causa lícita (generalmente será un poseedor de buena fe con boleto de compraventa) de lotes con destino a la vivienda económica. Requiere en el beneficiario la posesión, pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1 de enero de 2009 (Art.1 modificado por la Ley 26.493).
LEY 9150 – SA-NEAMIENTO DE TÍTULOS – REGISTRO DE POSEEDORES	Secretaría de Justicia – Subsecretaría de Unidad Ejecutora de Tierras. Provincia de Córdoba.	Crea un registro de poseedores en el cual podrán anotarse las personas que invoquen y acrediten la posesión de inmuebles urbanos, rurales y semirurales (Art.6).	La solicitud se realiza mediante declaración jurada que debe contener los datos identificatorios del rogante, de la parcela y referidos a la antigüedad del ejercicio de la posesión (Art. 10). La presentación se realiza ante los Juzgados de Paz de su jurisdicción con la intervención de dos testigos. Los jueces de paz deben remitir dicha solicitud a la Unidad Ejecutora (Art.9). El régimen prevé la notificación fehaciente al titular dominial. Exige confección de plano de mensura.

*Fuente: elaboración propia, formulado sobre la base de datos extraídos de la comisión nacional de Tierras para el hábitat social. Cartillas de presentación y bibliografía citada en 4.2.1. Observaciones*

---

18- Fuente: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=366>. Ingreso 05/05/2009.

#### 4.2.1. Observaciones

Del análisis realizado en el apartado anterior referido a los programas de vivienda vigentes en las esferas nacional, provincial y municipal, surge el requisito común de “ser propietarios o poseedores a título de dueño del inmueble”, esto es, contar con escritura o boleto de compraventa certificado por escribano público. Ante este condicionamiento interesa abordar los programas de regularización dominial que permitirían el otorgamiento de los títulos de propiedad. Interesa en este apartado destacar cuáles son los obstáculos para la implementación de los programas tanto a nivel teórico-jurídico como operativo.

La Comisión Nacional de Tierras (Programa Padre Carlos Mujica) a través de la Ley N° 23.967<sup>8</sup> posibilita la regularización de tierras de dominio público a través de la cesión de los inmuebles cuyo titular dominial es la Dirección Nacional de Vialidad – Estado Nacional (desafectados de la traza de la circunvalación en el caso de estudio), a favor del municipio de Córdoba. Sin embargo, la principal dificultad que ha tenido la comunidad de Villa La Tela ha sido ingresar en la agenda formal de la Comisión Nacional de Tierras. La puja de intereses político-partidarios dentro de la comunidad lleva a hacer burocráticas tanto la solicitud como la gestión de proyectos dentro de las dependencias nacionales, provinciales y municipales. No obstante, consideramos que la posibilidad de ingresar en la agenda de la Comisión sería la alternativa más plausible para abordar la compleja problemática dominial de la villa.

La usucapión administrativa es una herramienta que permite la regularización de inmuebles poseídos por el Estado en sus tres niveles de gobierno. La doctrina civilista realiza críticas a este instrumento. BORDA manifiesta que la mencionada normativa crea un privilegio a favor del Estado y vulnera el Art. 3951 del Código Civil y, consecuentemente, los principios constitucionales sobre los cuales se funda (BORDA, 1976). CALEGARI DE GROSSO expresa que mediante este procedimiento la ley sustituye el procedimiento judicial de usucapión por las constancias de expedientes administrativos (CALEGARI DE GROSSO, 2006). LEZAMA propugna la derogación de estas leyes por interpretar que “*el Estado debe seguir el mismo camino que los particulares cuando está en condiciones de adquirir un inmueble por prescripción, en vez de atribuírselo directamente prescindiendo de los requisitos legales (...)*” (LEZAMA, 1979: 146).

No obstante estas críticas de doctrina, en el nivel operativo también sería difícil aplicar esta normativa en Villa La Tela debido a que la posesión es ejercida principalmente por particulares, no por el Estado, salvo en los casos del Centro Integrador Comunitario (CIC), donde la que ejerce la posesión es la Municipalidad de Córdoba.

Políticas habitacionales y de regularización dominial en Argentina.  
Problemáticas en su aplicación a partir del estudio de caso de Villa la Tela.  
Ciudad de Córdoba, Argentina. 2009-2011

En referencia al procedimiento de usucapión regulado por el Código Civil, ADROGUÉ ha observado los inconvenientes que conlleva la aplicación del instituto de la prescripción adquisitiva para sanear los títulos de los sectores sociales que carecen de recursos económicos. Podemos resumir las críticas en las siguientes: altos costos del proceso judicial y consiguiente necesidad de acompañar los planos de mensura; en referencia a la pruebas: se critica la insuficiencia de la prueba de testigos y que sea “especialmente considerada” la presentación de comprobante de pagos de impuestos y tasas (ADROGUÉ, 1995).

Aun en el caso de que fuera posible salvar el obstáculo de la dificultad económica de los costos del proceso (por ejemplo, recurriendo al beneficio de litigar sin gastos), la dificultad se presenta a la hora de aplicar la usucapión (en tanto herramienta pensada para problemas individuales) a la solución de “problemas comunitarios y complejos”. En la práctica esta dificultad se veía, por ejemplo, al tener que acreditar la *accesión de posesiones*<sup>19</sup> de cada ocupación individual, prueba muy dificultosa para sectores de bajos recursos que no suelen documentar sus operaciones jurídicas.

En referencia a la institución de expropiación, se realiza similar crítica referida a la dificultad de atender problemáticas sociales complejas con herramientas del Derecho Civil. En caso de Villa La Tela deberían sancionar tantas leyes de expropiación como lotes de diversos titulares haya necesidad de expropiar.

La Ley 24374 es criticada por KIPER en lo que hace a su utilidad, ya que al exigir “causa lícita” (generalmente será un poseedor de buena fe con boleto de compraventa), será de mayor utilidad recurrir al juicio de escrituración<sup>20</sup>, ya que obtendrá con seguridad un título definitivo de propiedad sin necesidad de esperar los diez años de inscripción registral (KIPER, 1999).

A nivel provincial se creó en 2004 el registro de poseedores. Si bien son numerosas las críticas que la doctrina realiza,<sup>21</sup> nos interesa destacar aquella que consideramos desvirtúa de manera más evidente la finalidad de la ley: el artículo 13, que prevé la notificación fehaciente al titular dominial a efectos de que ejerza sus derechos. Dicha obligación no solo es inconveniente para el poseedor que aún no ha realizado juicio de usucapión, sino que además es riesgosa desde el punto de vista de la protección que se pretende brindar al supuesto beneficiario: el registro publicita la inestable condición jurídica en que se encuentra frente al titular del inmueble. De esta forma el poseedor no solo no es protegido frente al titular dominial, sino que además, si pensamos en que el inmueble que ocupa puede tener un valor económico considerable, aquel queda expuesto a la especulación inmobiliaria en inferioridad de condiciones por carecer de un título suficiente sobre el inmueble.

---

*19- Es la unión o suma de posesiones. El interés práctico reside en la posibilidad de acumular tiempo para alcanzar el número de años necesarios para usucapir. (Art.4005). Mariani De Vidal, M. (2000) T.1 P.159.*

---

*20- La firma de un boleto de compraventa obliga a ambas partes a realizar los trámites necesarios para el otorgamiento de la escritura pública. En caso de que una de las partes no cumpliera, la otra parte tiene la posibilidad de exigir el cumplimiento forzado a través del juicio de escrituración.*

---

*21- Son muchas las críticas que ha realizado la doctrina sobre esta ley y su antecesora, la 9100. Ver: Ventura, Gabriel B. El saneamiento de títulos y registro de poseedores en Córdoba. La Ley, 2003.*

---

22- *Proyecto PID 2008 (Proyecto de investigación y desarrollo). Investigación en Curso Villa La Tela MinCyT (Ministerio de Ciencia y Tecnología).*

No se han mencionado herramientas como la compra directa a los titulares dominiales porque consideramos que no tendría mayor complejidad en la comprensión de su funcionamiento jurídico, pero consideramos que es una alternativa que adolece de los mismos defectos del particularismo de las soluciones individuales mencionadas anteriormente.

## 5. CONCLUSIONES

A partir de la investigación<sup>22</sup> que da base a este trabajo, se detectó que el porcentaje de viviendas recuperables en el asentamiento de Villa La Tela es considerablemente amplio frente a aquellas viviendas que necesitarían ser reconstituidas por completo. El déficit habitacional cualitativo supera al cuantitativo. Sin embargo, la respuesta del gobierno apunta principalmente a este último. Las políticas de mejoramiento habitacional tienen serias dificultades (requisitos restrictivos) para ser implementadas en villas de emergencia debido al condicionamiento previo respecto de acreditar la titularidad dominial.

Este trabajo intentó poner en evidencia la estricta dependencia de los programas de mejoramiento respecto de los programas de regularización dominial y, a la vez, hacer explícita la necesidad de articularlos como instancia previa a los programas de mejoramiento. En este sentido, proponemos que las políticas públicas habitacionales se adecuen a las realidades y limitaciones que presentan los sectores que residen en villas de emergencia.

Recuperando el cuestionamiento que realizamos al inicio de este trabajo, y según lo analizado en el desarrollo del caso de estudio, consideramos que la respuesta que brinda el Estado al problema habitacional de vivienda nueva no responde a las demandas sociales expresadas. Consideramos que es indispensable repensar los instrumentos urbanos disponibles en pos de utilizarlos como insumos para rediseñar las formas de comprender y abordar las políticas habitacionales.

Asimismo entendemos que las esferas públicas encargadas de resolver la cuestión habitacional deberían asumir el desafío de superar los dispositivos conceptuales e interpretativos que se utilizan para abordar una perspectiva transformativa de la cuestión, que supere las nociones vivendistas y reducidas del problema, en pos de una visión integral del hábitat y de la ciudad, fortaleciendo los organismos locales y equipos técnicos responsables de asumir las responsabilidades en materia habitacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADROGUÉ, Manuel** (1995). “La atribución de propiedad de la vivienda económica en la ley 24374”.  
En: revista *La Ley*. Tomo: B. Pág. 934. Ed. La Ley. Bs. As., Argentina.
- AVE-CEVE-PROGETTO 8817/MLAL/ARG** (2009-2011). “Instrumentos para implementar proyectos de trabajo y hábitat social en el marco del desarrollo local. Diagnóstico local y Políticas habitacionales en el ámbito nacional.” Serie Habitando. Proyecto Habitando: Producción Social del Hábitat en las provincias de Córdoba y Santa Fe. Córdoba, Argentina.
- BORDA, Guillermo** (1976) Tratado de Derecho Civil, Parte General. 6.<sup>a</sup> ed. Tomo 1. Ed. Perrot, Bs. As.
- BUTHET, Carlos y otros** (2002) *Las villas de emergencia en Córdoba. Localización y estimación de población 2001*. CONICET, Córdoba.
- BUTHET, Carlos y otros** (2007) *Las villas de emergencia en Córdoba. Localización y estimación de población 2007*. CONICET, Córdoba.
- CALEGARI DE GROSSO, Lydia E.** (2006) *Usucapión*. Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2.<sup>a</sup> edición.
- DIRECCIÓN DE HÁBITAT MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA** (2008). “Programa de regularización urbana”. Síntesis del proyecto emitido por la Dirección de Hábitat. Córdoba, Argentina.
- FERNANDES, Edesio** (2003). “Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica”. En: *Revista Vivienda Popular* 12, Facultad de Arquitectura, Uruguay.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl** (2009). “La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano”. Ponencia presentada al *X Seminario de la Red MUNI*, 13 y 14 de agosto de 2009, desarrollado en la Universidad Nacional de La Matanza.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl** (2006) “Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional Argentina”. En: *Ciencia y Tecnología para el hábitat Popular. Construcción y participación del conocimiento*. Editorial Nobuko, Córdoba, Argentina.
- GARGANTINI, Daniela** (2005a) *Gestión local del hábitat: experiencias en municipios intermedios*. Colección Thesys7. Ed. UCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA** (2010). “Crean programa provincial Vida Digna”.  
Boletín oficial del gobierno de la provincia de Córdoba. Primera sección. Tomo: DLII – N° 33. Córdoba, Argentina.

**GRAGLIA, J. Emilio.** (2002) “Formas de gobierno para los municipios de Córdoba”. *Cuadernos de administración Pública*. Serie II. Año II N° 6. Córdoba. Argentina.

**KIPER, Claudio** (1999) “El Juicio de Escrituración”. Cap. III *La Ley de Regularización de Dominio*. Ed. Hammurabi. Buenos Aires.

**LEZAMA, J.** (1979) “El estado y la prescripción adquisitiva según las nuevas leyes”, En: revista *La Ley*. Tomo: C. Pág.:1035. Citado en Calegari de Grosso, Lydia E. (2006). *Usucapión*. Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2.ª edición.

**MARIANI DE VIDAL, Marina** (2000) *Curso de Derechos Reales*. 6.ª edición. Ed. Zavalía. Tomo I, II y III.

**NACIONES UNIDAS** (1996). “Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)”. Naciones Unidas, Estambul, Turquía.

**REBORD, Gustavo** (2006). “La política oficial hacia los asentamientos irregulares en la Ciudad de Córdoba en el período 1970 -2006. El Programa ‘Mi Casa Mi Vida’”. Ponencia presentada en el *Seminario Latinoamericano “Teoría y política sobre asentamientos informales”*. 8 y 9 de noviembre. Organizado por UNGS, Bs. As., Argentina.

**REESE, Eduardo** (2009) Seminario Transformaciones Urbanas. *Maestría en gestión y desarrollo habitacional*. Universidad Nacional de Córdoba.

**RODULFO, María Beatriz** (2008). “Políticas habitacionales en Argentina estrategias y desafíos”. Material bibliográfico del *Programa de Actualización Profesional en Hábitat y pobreza en América Latina* de la facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad de Buenos Aires.

#### SITIOS WEB

##### **Infoleg**

Fuente: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=366>. Ingreso 05/05/2009

##### **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC).**

Fuente: [http://www.indec.mecon.ar/censo2001s2/ampliada\\_index.asp?mode=0](http://www.indec.mecon.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=0) Ingreso 12/02/2011

##### **Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV).**

Fuente: <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>. Ingreso 15/02/2011.

CUADERNO

# URBANO



REPORTAJE DE CIUDADES