

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

# **DIFICULTADES EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS HABITACIONALES EN ARGENTINA. Consideraciones a partir de un estudio de caso, en “Villa la Tela”, ciudad de Córdoba.**

Laura Barrionuevo, Noelia Cejas, Ludmila Garbellotto y Florencia Pasquale.

Cita:

Laura Barrionuevo, Noelia Cejas, Ludmila Garbellotto y Florencia Pasquale (2011). *DIFICULTADES EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS HABITACIONALES EN ARGENTINA. Consideraciones a partir de un estudio de caso, en “Villa la Tela”, ciudad de Córdoba. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/864>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **DIFICULTADES EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS HABITACIONALES EN ARGENTINA.**

**Consideraciones a partir de un estudio de caso, en “Villa la Tela”, ciudad de Córdoba.**

Laura Barrionuevo, Noelia Cejas, Ludmila Garbellotto, Florencia Pasquale

Las autoras forman parte de un equipo interdisciplinario de investigación, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCyT) de la Provincia de Córdoba, con sede en el Centro Experimental de Vivienda Económica (CEVE), y en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre la Cultura y la Sociedad (CIECS), ambas unidades ejecutoras de CONICET. Dicho equipo se encuentra trabajando desde fines de 2009 con la comunidad de Villa La Tela, uno de los asentamientos espontáneos más antiguos de la ciudad de Córdoba.

[laurabarrionuevo85@gmail.com](mailto:laurabarrionuevo85@gmail.com)

[noelia\\_cj@hotmail.com](mailto:noelia_cj@hotmail.com)

[flopasquale@hotmail.com](mailto:flopasquale@hotmail.com)

[ludgarbellotto@hotmail.com](mailto:ludgarbellotto@hotmail.com)

## **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 CLAVES:** Villas de emergencia; Políticas Habitacionales; Regularización urbano - dominial

## **1. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA SOCIO HABITACIONAL**

La redefinición del Estado en las dos últimas décadas del siglo XX aparejó la consolidación de una nueva concepción de políticas sociales. En primer lugar, esa redefinición supone una reducción presupuestaria con finalidad social, y en segundo lugar se produce un retorno a la concepción de descentralización administrativa y la focalización de los programas sociales asistenciales. De hecho el campo de la vivienda social es uno de los primeros en descentralizarse a través de la creación de FONAVI en el año 1977, dejando las acciones operativas a las provincias, con coordinación por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Dinatale, 2004). La arq. Miriam Rodulfo, referente obligada en esta discusión, por su trayectoria, su conocimiento en el

tema, su dedicación y por haber formado parte de la SSDUV, expresa claramente lo que se viene diciendo: “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 p.99). En la actualidad, se ha regresado al modelo de descentralización de las políticas habitacionales, donde a pesar de sus amplios alcances cuantitativos, las mismas 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 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 se trata de demandas sociales que 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 socio-habitacional argentina.**

Durante las últimas décadas las ciudades se han constituido en el hábitat que alberga a la mayor parte de la población. Fernández (2003) 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.

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 (2008), el déficit habitacional pareciera haberse proyectado sin cambios verdaderamente significativos durante los últimos 40 años. Es decir, que a pesar de los reiterados esfuerzos realizados por el Estado, las problemáticas habitacionales continúan presentando graves deficiencias. Sumado a 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> correspondiente al año 2009, se registra una disminución de los hogares argentinos que padecen alguna situación habitacional desfavorable en relación a los datos obtenidos en el año 2003. Así mismo, se observa el incremento de viviendas recuperables, lo cual indica la intensificación del deterioro cualitativo de las construcciones que otrora no integraran esta proporción.

Cuadro 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	7520008
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	663324

*Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Subsecretaria 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 el año 2003 y 2009 en los principales conglomerados urbanos del país.*

Teniendo en cuenta los datos arrojados por las estadísticas presentadas, y frente a la acción desempeñada por parte del Estado nacional en construcción de vivienda nueva, la disminución del déficit de vivienda irrecuperable entre el segmento 2003-2009 no ha presentado significativas modificaciones, por contrario, se observa el incremento en el número de viviendas capaces de ser recuperables.

Se señalan estos datos, dado que las tendencias que han adquirido las políticas habitacionales implementadas durante la última década -priorizando un abordaje meramente cuantitativo de la situación habitacional deficitaria- son la razón por la cual han dejado por fuera a un gran porcentaje de la población y en definitiva no se ha causado un impacto sustantivo.

Siguiendo planteos de Fernández Wagner (2009), si bien la cuestión socio-urbana y habitacional se encuentra colocada en la actualidad como temática prioritaria en la agenda pública, existe evidencia empírica en relación a 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. 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 socio habitacional 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, aunque presenta sus particularidades. 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 de privados, conformando las llamadas “villas de emergencia”. En sus orígenes habitadas a modo de solución habitacional transitoria, pero al cabo de los años terminaron consolidándose como solución habitacional definitiva.

La realidad de los cordobeses en 2001, según censo del Instituto Nacional de Estadística

y Censo de la República Argentina (INDEC), era de 1.273.249 habitantes, de los cuales 780.000 se hallaban bajo de la línea de la pobreza. Teniendo en cuenta los resultados provenientes de una serie de investigaciones llevada a cabo 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 aproximado de 158 asentamientos. Sin embargo, al 30 de abril del 2007, el número existente en la ciudad disminuyó a 118, representando un total de 63.778 personas viviendo 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 ex gobernador José Manuel De la Sota. La misma llevó adelante el proyecto de los *nuevos barrios-ciudades* (Programa Mi Casa Mi Vida<sup>2</sup>).

En una lectura cuantitativa de los hechos, y referenciando la correlación entre la aplicación de políticas provinciales de construcción de vivienda y la disminución de asentamientos precarios, se podría decir que en Córdoba la problemática habitacional efectivamente está siendo atenuada, sin embargo, la precarización de la calidad de vida es una constante y si sometemos el mismo escenario a un enfoque cualitativo, descubriremos otras cuestiones. Vale decir que, a pesar de las políticas implementadas por el gobierno provincial y nacional a través de diferentes planes de vivienda para paliar del déficit existente, la pobreza sigue desplegándose en espacios urbanos. La política provincial, implementada desde el año 2003 durante la gestión del ex gobernador De La Sota, llevó adelante el proyecto de los reconocidos *nuevos barrios ciudades* para los “nuevos pobres urbanos”, reduciendo el índice cuantitativo de villas de emergencia, pero así mismo acrecentando la brecha cualitativa entre los sectores que conforman la ciudad. La propuesta consistió en la relocalización de aquellos asentamientos que se encontraban en “emergencia habitacional” dentro del ejido municipal, siendo relocalizados hacia zonas periféricas de la ciudad, es decir fuera del anillo de circunvalación.

El distanciamiento, la separación física y sociocultural de grupos de población ha generado la ausencia de interacción entre grupos sociales, y en sentido geográfico, la desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico (Rodríguez Vignoli, 2001), a su vez para muchos esto significó la desafiliación a redes sociales de las que formaban parte, incluso provocó la pérdida de fuentes de trabajo. Resulta evidente el proceso de segregación que la ciudad atraviesa, marcando con el tiempo aún más las diferencias, ante la ausencia de una propuesta urbana integradora.

## **2. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES**

La segregación socio-espacial que provoca las políticas de planificación urbana proviene de una comprensión sesgada de los escenarios problemáticos, propio de las políticas sociales focalizadas. La focalización implica una lectura parcializada y al mismo tiempo homogeneizante, que no discrimina las particularidades de la realidad de la población a la que se dirige, y por lo tanto la segmenta de acuerdo a sus carencias, concibiendo a priori

que esta lectura permitiría un mayor impacto de los recursos utilizados (Dinatale, 2004). Así mismo, el reconocimiento de las formas específicas de organización social que desarrollan los grupos sociales menos favorecidos asumen desde su sola nominación (pobres, marginados, desafiados) la contrapartida, con toda la carga negativa, de los procesos sociales de los que han queda excluidos, especialmente ligado a la falta de atributos propios de la condición asalariada (Merklen, 2005).

Observar estos escenarios a la luz de las privaciones produce pocos aportes al momento de pensar nuevas opciones, ya que no solo se reduce la observación a los elementos deficitarios, sino que además no se prevén instancias de construcción participativa de la definición de los problemas que les atañen, tanto como de la solución.

El sociólogo argentino-uruguayo Denis Merklen (2005) sostiene que “los pobres ciudadanos” son verdaderamente “desafiados y marginales” al mundo laboral, pero los encuentra insertos en el mundo donde viven. Es decir que la “inscripción territorial local” introduce, el elemento conceptual que permite modificar el status del objeto de estudio, para ser comprendido en un sistema de relaciones que le otorga un valor positivo, dinámico, observado más desde sus potencialidades antes que desde sus carencias.

Así, vinculado al concepto de inscripción territorial local, es que introducimos el estudio del escenario en que estas filiaciones se producen: la ciudad, y en correlación a ello, analizaremos los condicionamientos que introducen las políticas focalizadas implementadas para la resolución de problemáticas sociales.

Sucesivas aproximaciones conceptuales definen a la ciudad como un ámbito de carácter dinámico y en constante mutación, resultado de un 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 al carácter dinámico de la misma; 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. En base a las definiciones de Graglia (2002), 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 fines de satisfacer las necesidades de una determinada sociedad. Habiendo definido esto, entendemos a las políticas habitacionales como el conjunto de proyectos y actividades diseñadas y gestionadas por el Estado, en articulación con otros actores sociales, a los fines de satisfacer necesidades habitacionales de una sociedad (Gargantini, 2005a). Sin embargo, y revisando la historia de la intervención estatal durante la última década en 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 hacia 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.

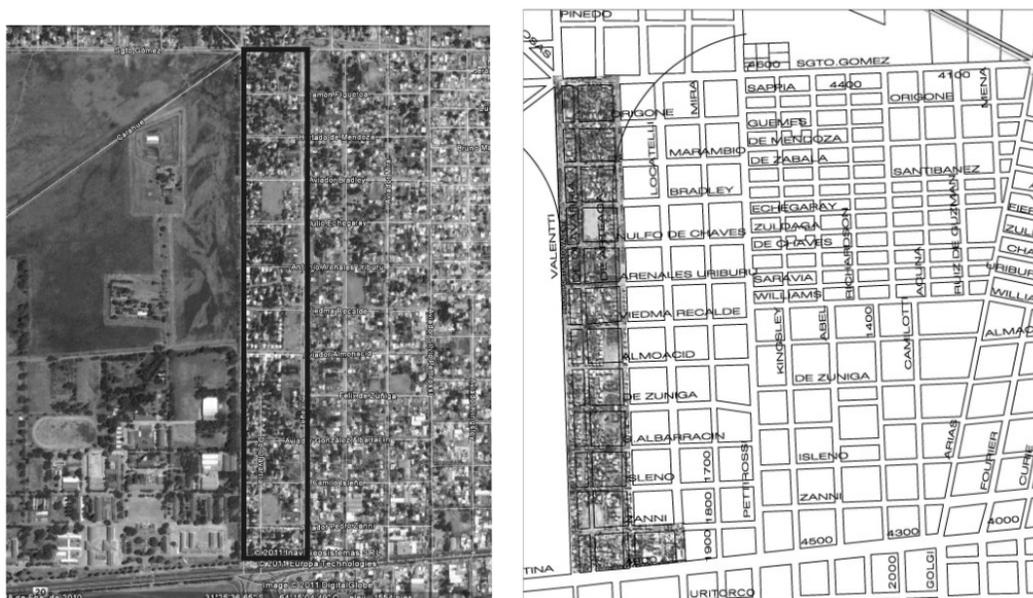
La mera adquisición de una vivienda sin ser incluida en políticas integrales, constituye más una carga que un beneficio (muchas de las viviendas otorgadas por el Estado son devueltas por la incapacidad de los usuarios de pagar los gastos impositivos, servicios, y el mantenimiento que generan). “Es más bien la transformación cualitativa de la vivienda



Los inicios del asentamiento se registran en el año 1970 (Butinof y Huergo, s.f), registrando luego de la crisis socioeconómica del 2001 un importante crecimiento poblacional, debido a la llegada masiva de habitantes expulsados de otros barrios y a la incorporación de 3 asentamientos marginales cercanos.

Según un estudio realizado por Centro Experimenta de la Vivienda Económica (CEVE)<sup>4</sup>, durante el año 2010, se determinó que actualmente habitan en Villa La Tela aproximadamente 490 familias, lo que equivale a un total de 2107 habitantes, asentada sobre una extensión territorial de aproximadamente 300.000m<sup>2</sup> (22 manzanas).

Imagen n<sup>o</sup>2 Reconstrucción de trama urbana mediante superposición de plancheta catastral y foto aérea de la villa.



Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación del PID 2008- MinCyT

### 3.1. Situación habitacional

Según datos obtenidos en el marco de la mencionada investigación en curso, Villa La Tela presenta una situación gravemente deficitaria en materia habitacional. La mayoría de las viviendas se encuentran por debajo de lograr las condiciones mínimas de habitabilidad indispensables para el desarrollo de las actividades cotidianas de sus habitantes (precarias condiciones de higiene, salubridad, aislación térmica, hidrófuga, iluminación, ventilación, materialidad). A su vez, no resulta menor señalar que un 70% de viviendas de la villa presenta hacinamiento por cuarto.

A nivel de infraestructura y servicios cuenta con nuevas conexiones de energía eléctrica realizadas a partir del 2006 por la compañía Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), y agua corriente con conexiones domiciliarias (a excepción de los pasillos). Así mismo, varias familias todavía recurren a la conexión ilegal de servicios, generalmente como resultado de dificultades en el suministro de los mismos. Tomando lo sucedido con la conexión del servicio de Aguas Cordobesas, la problemática en su uso, estuvo vinculada a 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 hacer uso normal del 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 al 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 estaba afectado (en la planificación de los años '60) a la construcción de la traza de Av. Circunvalación<sup>5</sup> para la ciudad de Córdoba en el tramo comprendido entre la Ruta Nacional 20 y El Tropezón. Esto generó procesos de compra y/o expropiación de los terrenos afectados para transferirlos a la Dirección Nacional de Vialidad<sup>6</sup>. Posteriormente, dicha traza fue modificada, quedando 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 del 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 llevado a cabo en su momento las obras viales de la circunvalación<sup>8</sup>. 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 Av. Circunvalación en la década del 60' pasando por su posterior desafectación en el 2002, todavía en la actualidad la problemática dominial continúa sin resolución.

El 21 de noviembre del 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, solicitando 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 y para así 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 excluida 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 y/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 y/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, en base a quienes figuran como destinatarios de las mismas políticas. Procuraremos a 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 n°2 Cuadro Políticas habitacionales vigentes, en relación al caso de estudio.

Fuente: Elaboración propia, en base a 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.

<b>PROGRAMAS</b>	<b>MARCO INSTITUCIONAL</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>REQUISITOS</b>
<b>PROMHIB</b> Programa de mejoramiento habitacional	NACIONAL Subsecretaria de desarrollo urbano y vivienda Dirección de programas de mejoramiento de Infraestructura básica	. 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 compra venta, cesión etc) a.2: en caso de dominio municipal se deberá presentar la ordenanza del Concejo Deliberante comprometiéndose a la cesión de los terrenos a los beneficiarios del programa.

<p><b>FedMEJOR</b>  <b>VIVIR</b> Programa federal de mejoramiento de viviendas</p>		<p>. Destinado a la terminación, ampliación / refacción de la vivienda localizadas en terrenos no- inundables, con dominio saneado</p>	<p>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 compra venta (acompañado de cedula catastral)  a.2 Tenencia otorgada por municipio o provincia  a.3 Constancia de permanencia en el terreno (por más de diez años) lo cual debe adjuntar pago de servicios y tasa con fecha anterior a los 10 años.  Información sumaria con juez de paz , y dos testigos , cedula catastral</p>
<p><b>Fed INTEGRACION Socio Comunitaria</b>  Programa Federal de Integración Socio-comunitaria 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 éste 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 éste a los Municipios</p>	<p>. Transformar el hábitat popular de barrios y/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>

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, sin embargo no se consideró en igual magnitud el desarrollo de proyectos o programas de “mejoramiento” habitacional. Según datos publicados por la Subsecretaría de Vivienda de Nación<sup>11</sup>, las soluciones habitacionales (considerando como soluciones habitacionales a la suma de las viviendas nuevas y a los mejoramientos habitacionales) ejecutadas y a 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 al 0.8%.

A continuación analizaremos los programas de mejoramiento con posibilidad de ser aplicados en el caso de Villa La Tela, teniendo en cuenta la población objeto o destinataria a la cual se dirige y luego se harán observaciones al respecto

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 en base a la situación legal de los terrenos 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 en situación de vulnerabilidad y emergencia, sean quienes puedan contar de los recursos necesarios que les permita acceder a la tierra donde se hallen 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, es 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) replica las condiciones excluyentes (especialmente para aquellas poblaciones residentes en villas de emergencia) que presentan todos los programas a nivel nacional en vigencia.

En 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>, implicó la necesidad de dar cuenta del universo poblacional al cual se estaba brindando el servicio, traduciéndose en un registro completo de la situación demográfica y de la localización de las familias que residían en la villa. Este tipo de iniciativas genera una situación contradictoria, por un lado el reconocimiento por parte del Estado de la precariedad de las condiciones en que viven las familias en la villa que supone la llegada del servicio de electricidad, mientras que, por otra parte, estas acciones carecen de ligazón a un programa de mejoramiento de servicios o infraestructura de carácter integral, apareciendo como obras aisladas en base a 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 del habitacional, excluyen a la realidad de estos sectores.

Es de reconocer la experiencia que ha tenido Villa La Tela en relación a los Subprogramas del Programa de Emergencia Habitacional, en particular frente a las contingencias de las catástrofes naturales. A finales del año 2003 el asentamiento

padeció el paso de un tornado, que arrasó con parte de las construcciones existentes, mayoritariamente en las primeras manzanas del asentamiento, y deteriorando a 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 del 2006 (durante la intendencia de Luis Juez), y en el marco del Plan Nacional de Centros Integradores Comunitarios (CICs), se inauguró un CIC en el barrio. Los terrenos donde se construyó el edificio, pasaron a estar bajo dominio Municipal y se asignaron viviendas nuevas a aquellas familias que cedieron su terreno para la construcción del mismo. A su vez, se construyeron viviendas nuevas frente al nuevo CIC, reconstruyendo en la inmediatez del lugar, una imagen residencial “a estrenar”. Frente a esto no hubo una estrategia que integrara las acciones en un proyecto particular, o que considerara las necesidades de la totalidad de los vecinos afectados. Se repartieron “chapas” y materiales varios, designando 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.

Asimismo, al observar y estudiar el funcionamiento de los CICs, surgen nuevos 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 el mismo y demás problemáticas cotidianas que afectan a los vecinos.

En base a la investigación en curso<sup>15</sup>, hemos llegado a estas aproximaciones, recopilando información que ha abierto aún 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, 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 a 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 a servicios y equipamientos<sup>16</sup>.

#### **4.1.2. Programas Habitacionales a nivel provincial**

En particular es el Ministerio de Obras y Servicios Públicos quien 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, 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.

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 sobre 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.

<b>PROGRAMAS</b>	<b>marco institucional</b>	<b>objetivos</b>	<b>requisitos</b>
<b>PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS que integra el 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 /subsídios para mejoramientos habitacionales, en caso de hacinamiento y déficits 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 en base al lugar en el que 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 compra- venta 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.
<b>PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN URBANA</b>	MUNICIPAL Municipio de la ciudad de Córdoba Dirección de Hábitat Subdirección de hábitat Subdirección de políticas urbanas	. 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.	Destinado a urbanizaciones irregulares, loteos y planes de vivienda municipales, loteos sociales, loteos clandestinos, loteos en tierras fiscales, villas de emergencia.

Por una lado, este programa facilita a cada familia la posibilidad de acceder a capital subsidiado por el Estado provincial; sin embargo para acceder al mismo es requisito constatar la titularidad del lote ya sea por escritura o boleto de compra venta. 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.

Cuadro n°3. Cuadro de Programas Provinciales y Municipales.

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

#### **4.1.3. Programas a nivel municipal**

El municipio de la ciudad de Córdoba, desde la década del '50, ha trabajado en materia habitacional, con abordajes que hacen frente a la problemática de la vivienda social. Es particularmente en el periodo 1983-1999 donde 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 Secretaria de Desarrollo Urbano y a su vez de la de Desarrollo Social y Empleo.

En el plano municipal, la Dirección de Vivienda no presenta fuertes lineamientos políticos que brinden respuestas habitacionales alternativas, independientemente de la aplicación del marco normativo vigente. En el período 2007-2011 esta dependencia 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 a las condiciones de habitabilidad de los “nuevos barrios ciudades” construidos durante la anterior gestión provincial.

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

Las políticas de desarrollo urbano con injerencia 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; en la actualidad esto se traduce en la imposibilidad, por parte de gobiernos locales, de generar 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.

De modo que 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.

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

Cuadro nº4 Programas de Regularización Urbana.

Fuente: Elaboración propia, formulado en base a datos extraídos de la comisión nacional de Tierras para el hábitat social.

PROGRAMAS	MARCO INSTITUCIONAL	OBJETIVOS	REQUISITOS
<b>COMISION NACIONAL DE TIERRAS PARA EL HABITAT SOCIAL - PADRE CARLOS MUJICA</b>	NACIONAL Organismo dependiente de la Jefatura de gabinete de Ministros Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social "Padre Carlos Mujica" Ley Nº 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.
<b>LEYES 20396, 21477 y 24320 PRESCRIP-CION ADMINISTRATIVA</b>	Autoridad de aplicación poder ejecutivo nacional, provincial 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.
<b>USUCAPIÓN O PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO</b>	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.
<b>EXPROPIACION</b>	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

<p><b>LEY 24374 Regularización Dominial (Ley Pierri) Modificada por la ley 26493 (publicada B.O. 3/4/09)</b></p>	<p>Secretaría de Justicia – Subsecretaría de Unidad Ejecutora de Tierras. Mediante la ley 8932, la Provincia de Córdoba adhirió a la Ley 24374.</p>	<p>Establece un régimen denominado de “regularización dominial” en favor de ocupantes particulares.</p>	<p>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 1ero. de enero de 2009 (art.1 modificado por la Ley 26.493).</p>
<p><b>LEY 9150 – SANEAMIENTO DE TITULOS – REGISTRO DE POSEEDORES</b></p>	<p>Secretaría de Justicia – Subsecretaría de Unidad Ejecutora de Tierras. Pcia. de Córdoba.</p>	<p>Crea un registro de poseedores en el cual podrán anotarse las personas que invoquen y acrediten la posesión de inmuebles urbanos, rurales y semi rurales (art.6).</p>	<p>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.</p>

Del análisis realizado en el apartado anterior referido a los programas de vivienda vigentes en la esfera 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 cuales son los obstáculos para la implementación de los programas tanto a nivel teórico-jurídico como operativos.

La Comisión Nacional de Tierras (Programa Padre Carlos Mujica) a través de la Ley N° 23.967<sup>18</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 burocrática 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 (1976) 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; Calegari de Grosso (2006) expresa que mediante este procedimiento la ley sustituye el procedimiento judicial de usucapión por las constancias de expedientes administrativos; 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 p.146).

No obstante estas críticas de doctrina, en el nivel operativo también sería dificultoso 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 quien ejerce la posesión es la municipalidad de Córdoba.

En referencia al procedimiento de usucapión regulado por el Código Civil, Adrogué (1995) 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.

Aun en el caso que fue 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 vería, por ejemplo, al tener que acreditar la *accessión 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 el caso de Villa La tela, se deberían sancionar tantas leyes de expropiación como lotes de diversos titulares haya necesidad de expropiar.

La ley 24374 es criticada por Kiper (1999) respecto 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.

En relación a esto, cabe decir que 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, prevé la notificación fehaciente al titular dominial a efectos de que el mismo ejerza sus derechos. Dicha obligación no solo es inconveniente para el poseedor que aún no ha realizado juicio de usucapión, sino que además es riesgoso 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 sólo no es protegido frente al titular dominial, sino que además, si pensamos en que el inmueble que ocupa puede tener un valor económico considerable, el mismo queda expuesto a la especulación inmobiliaria en inferioridad de condiciones por carecer de un título suficiente sobre el inmueble.

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 la misma es una alternativa que adolece de los mismos defectos del particularismo de las soluciones individuales mencionado 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 a 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, potencialidades y limitaciones que presentan los sectores que residen en villas de emergencia, en el marco de desarrollar políticas sociales universalistas antes que focalizadas.

En ese sentido, recuperando el cuestionamiento que realizamos al inicio de este trabajo y en vista a 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 viviendistas 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.

## 6. 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. BsAs, 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". Ed. Perrot. Bs. As. 6ta ed. Tomo 1.
- 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
- BUTHET, Carlos y Otros** (2010). *Villas de emergencias. Una estrategia para el abordaje del problema*.

SEHAS – AVE- UCC.Córdoba, Argentina.

**BUTINOF M. y HUERGO J.** (s.f) “Proceso de construcción de autonomía en materia de seguridad alimentaria y nutricional en una comunidad socio-vulnerable de la Ciudad de Córdoba, Argentina” [http://www.alames.org/documentos/eje1\\_archivos/EJE01-82.pdf](http://www.alames.org/documentos/eje1_archivos/EJE01-82.pdf)

**CALEGARI DE GROSSO, Lydia E.** (2006). *Usucapión*. Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2da 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 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 del 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.

**GARGANTINI, Daniela** (2005b) “La Ciudad Dual. Espacios de Libertades restringidas.” *Cuadernos EXTM*. N°1. . UCC. 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.

**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, 2da edición.

**MARIANI DE VIDAL, Marina** (2000) *Curso de Derechos Reales*. 6ta edición. Ed. Zavalia. 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 periodo 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. BsAs. 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.

**MERKLEN, Denis** (2005) “Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática de (Argentina, 1983-2003)”, Buenos Aires, Argentina

**DINATALE, Martín** (2004) “El festival de la pobreza”. El uso político de planes sociales en la Argentina.” Editorial La Crujía - Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires, Argentina

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=01](http://www.indec.mecon.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01)Ingreso 12/02/2011

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

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

## Notas

---

- 1 Fuente: [http:// www.vivienda.gov.ar/doceestadisticas.php](http://www.vivienda.gov.ar/doceestadisticas.php). Ingreso 15/02/2011
- 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, siendo trasladados hacia 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’s.
- 3 Fuente: [http:// www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm](http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm) . Ingreso 12/11/2010
- 4 Estudio realizado en el marco del proyecto MinCyT (Ministerio de Ciencia y Tecnología) de Córdoba: “Modelo de Gestión Intersectorial para la formalización de villas, a partir de la revisión de normativa urbana, marco jurídico-político, y la innovación tecnológica de los recursos”.
- 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.
- 9 Nota N° 1544/06 Emitida por la Dirección de Hábitat, de la Municipalidad de Córdoba, Argentina. 2006
- 10 La identificación de los Programas nacionales para el mejoramiento del hábitat, están ligados al proyecto 8817/MLAL/ARG “Proyecto Habitando: Producción Social del Hábitat en las Provincias de Córdoba y Santa Fe”. 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.
- 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 a los índices que presenta la página web del programa <http://www.promeba.org.ar/avance/a/pmb2enejecucion.html>. Última actualización:13-12-10
- 17 Datos extraídos del boletín oficial del gobierno de Córdoba.
- 18 Fuente: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=366>. Ingreso 05/05/2009
- 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 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 ley 9100. Ver: VENTURA, Gabriel B. El saneamiento de títulos y registro de poseedores en Córdoba. LL 2003.
- 22 Proyecto PID 2008. (Proyecto de investigación y desarrollo). Investigación en Curso Villa La Tela MinCyT. (Ministerio de Ciencia y Tecnología).