



Universidad de San Andrés
Departamento de Derecho
Trabajo de Graduación de la carrera de Abogacía

“Análisis de la vivienda precaria: Su realidad jurídica actual”

Catalina Fuentes Benítez
Legajo 22.086
Mentor: Dr. José Sebastián Elías

Victoria, 31 de julio de 2015

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	1
1) <i>Marco teórico.....</i>	<i>2</i>
2) <i>Situación Argentina</i>	<i>4</i>
3) <i>Perjuicios que proporciona la falta de títulos de propiedad.....</i>	<i>7</i>
4) <i>Origen de las políticas de regularización dominial.....</i>	<i>13</i>
II. POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL EN ARGENTINA	14
1) <i>Resumen histórico de las políticas sobre los asentamientos informales.....</i>	<i>14</i>
2) <i>Ley N° 23.697 de 1989- Ley de Emergencia Económica</i>	<i>16</i>
3) <i>Decreto N° 846 de 1991- Programa Arraigo</i>	<i>19</i>
4) <i>Ley 24.374 de 1994- Ley Pierri.....</i>	<i>25</i>
III. ACCESO AL CRÉDITO.....	43
1. <i>Procrear</i>	<i>48</i>
IV. PROPUESTA DE LEY - HABITAR ARGENTINA	51
V. REFLEXIONES FINALES.....	55
VI. BIBLIOGRAFÍA	57

I. INTRODUCCIÓN

Si hay una característica que se extiende a todas las ciudades latinoamericanas y que se encuentra presente a nivel mundial, es el crecimiento demográfico de las grandes urbes. Este aumento de la población presenta una faceta sumamente preocupante, como lo es el paralelo crecimiento y desarrollo de asentamientos de emergencia¹. Es que la tierra, a través de su adquisición en el mercado formal o informal, continúa siendo el modo de acceso a la vivienda, principalmente para los sectores más vulnerables².

Con el fin de comprender la cuestión expuesta anteriormente de forma acabada y poder analizar su tratamiento normativo en Argentina, el trabajo se dividirá en cinco secciones.

En primer lugar, se hará una descripción de aquello a lo que nos referimos cuando hablamos de hábitat informal y de los problemas que acarrea este fenómeno. Aquí se indagará en la bibliografía sobre el tema a nivel general y las particularidades que presenta Argentina.

En segundo lugar, se realizará un análisis descriptivo y evaluativo de las distintas normas nacionales de regularización que se han sancionado en el país. En este apartado, se verá cómo ha sido la implementación de las mismas en casos concretos del país.

A continuación se examinarán las condiciones del acceso al crédito en Argentina, siendo un aspecto de vital importancia para la obtención de una vivienda. Luego, en cuarto lugar, se analizará un proyecto de ley de regularización dominial presentado por la organización Habitar Argentina, con el objeto de evaluar si se trataría de un paso en la dirección acertada para la solución del problema.

Finalmente, en la quinta sección, se extraerán conclusiones y se propondrá un enfoque para el tratamiento de la informalidad habitacional en el futuro, de acuerdo con las experiencias anteriores.

¹ Dentro del marco de este trabajo se considerarán como sinónimos los términos asentamientos informales o de emergencia y

² Teodosio Saavedra, “Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe: acceso al suelo urbano para los pobres” (Santiago de Chile: CEPAL, 2006), 9.

1) Marco teórico

Los asentamientos o villas de emergencia nacen como resultado de la exclusión social de individuos o familias que no logran formar parte del mercado formal con un ingreso suficiente para vivir en una vivienda aceptable³.

Dichas personas, al no encontrar cabida en el sistema, comienzan a instalarse de manera ilegal en tierras que se encuentran desocupadas, en la mayor parte de los casos pertenecientes al fisco. Estos asentamientos fueron considerados en un primer momento como transitorios, pero con el tiempo comenzaron a convertirse cada vez en mayor medida en asentamientos permanentes⁴. Esto no sólo constituye una nueva forma de degradación urbana sino que también crea una nueva categoría social⁵.

A pesar de que estos asentamientos se encuentran excluidos de la formalidad, sería una gran confusión creer que en ellos existe una anomia generalizada. Lejos de ello, cuentan con mercados propios, ya sea de venta de ropa y comida o de venta y alquiler de viviendas; e incluso existe un sistema de propiedad no legal y una cohesión social distinta a la de la sociedad formal⁶.

El surgimiento de villas de emergencia se relaciona estrechamente con el hábitat informal. El hábitat informal es un concepto que puede hacer referencia a dos casos distintos, la informalidad dominial y la informalidad urbanística⁷.

³Manuel Solanet et. al, "Villas de emergencia en Buenos Aires: análisis de propuestas" (Buenos Aires: Fundación Libertad y Progreso, 2013), 2- 3, disponible en: <http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2013/06/Villas.pdf> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

⁴Grupo Crónica, "Miseria y millones en la villa 31", *Crónica*, 29 de enero de 2014, disponible en: <http://www.cronica.com.ar/article/details/811/miseria-y-millones-en-la-villa-31> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015); "En diez años aumentó 50% la población de las villas de la Capital", *Infobae*, 6 de enero de 2014, disponible en: <http://www.infobae.com/2014/01/06/1535183-en-diez-anos-aumento-50-la-poblacion-las-villas-la-capital/> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015); Laura Rocha, "La población de las villas creció un 52,3% entre 2001 y 2010", *La Nación*, 6 de enero de 2014, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1653114-la-poblacion-de-las-villas-crecio-un-523-entre-2001-y-2010> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015); Editorial, "Villas y asentamientos, un crecimiento inaceptable", *La Nación*, 10 de enero de 2014, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1654368-villas-y-asentamientos-un-crecimiento-inaceptable> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

⁵Solanet et al., "Villas de emergencia en Buenos Aires: análisis de propuestas" 2- 3.; Hernando De Soto. "El misterio del capital", 13, disponible en: <http://www.hacer.org/pdf/Desoto004.pdf> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

⁶Manuel Solanet et al., "Villas de emergencia en Buenos Aires: análisis de propuestas", 2- 3.

⁷Nora Clichevsky, "Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano" (Bogotá: Bitacora 14, 2009), 64-65.

La primera hace alusión a la situación de la tenencia del lote y/o la vivienda, es decir, la existencia de títulos de propiedad o contratos de alquiler⁸.

Por otro lado, la segunda, se refiere a las condiciones urbano-ambientales de desarrollo del hábitat. En estos casos se trata generalmente de tierras sin condiciones ambientales o viviendas sin condiciones edilicias. Dentro de esta categoría se encuentran los terrenos inundables, aquellos cercanos a basurales clandestinos o carentes de infraestructura suficiente, entre otros⁹.

Sin embargo, a pesar de la distinción, ambas categorías suelen presentarse juntas. En otras palabras, la informalidad urbano-ambiental también tiene problemas de dominio, mientras que son escasos los casos de la propiedad legal con irregularidad urbanística¹⁰.

En el presente trabajo, por motivos de brevedad, nos abocaremos exclusivamente a la informalidad dominial, si bien consideramos que la cuestión urbanística es muy relevante y ambas informalidades deberían tratarse en conjunto.

De acuerdo con esta definición, la informalidad nace cuando la situación de tenencia o las condiciones urbanísticas no se ajustan a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y la vivienda. De esta manera, es el orden jurídico, a través de sus regulaciones, es el que establece lo que se encuentra dentro de la formalidad y lo que no, tanto de manera simbólica como constitutiva¹¹. Es decir, que es la intervención estatal reguladora la que fija la frontera de la informalidad, que varía en el tiempo¹².

⁸Nora Clichevsky, "Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano", 64-65.

⁹Nora Clichevsky, "Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano", 64-65; María Mercedes De Virgilio et al., "Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México", *Revista INVI* 29 (80, 2014):17; 21.

¹⁰Nora Clichevsky, "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización de América Latina 2003" (Santiago de Chile: CEPAL, 2003).

¹¹Es decir que de acuerdo a los requisitos legales que se establezcan se considerará que se cumplen las condiciones para considerarse como hábitat formal o no. Pero a su vez, son las políticas llevadas a cabo mediante leyes las que fomentan o disminuyen la informalidad dominial.

¹²Oscar Oszlak, "Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano" (Buenos Aires: CEDES/Humanitas, 1991).

2) Situación Argentina

En el censo nacional realizado en 2001¹³ por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), se registraron 36.260.130 millones de habitantes, y 10.073.625 hogares. Dentro de esos hogares, el 70,63%, era propietario de la vivienda y el terreno; el 11,14% era inquilino y el 4,28% era propietario de la vivienda solamente¹⁴. Por otro lado, en el último censo, del año 2010, se registraron 40.117.096 millones de habitantes y 11.317.507 hogares. En este caso, el 68,69% era propietario de la vivienda y el terreno que habitaba; el 15,86% era inquilino y el 4,25% era propietario de la vivienda solamente¹⁵. Como se puede ver, se registra una leve baja en el nivel de propietarios a nivel nacional y un aumento en el porcentaje de inquilinos, lo cual podría demostrar la dificultad de los trabajadores para acceder a la vivienda propia¹⁶. Según datos del año 2013, casi 4 millones de personas viven en la informalidad¹⁷. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, entre 2001 al 2010 hubo un aumento del 52,3% de personas que residen en asentamientos precarios¹⁸, representando en la actualidad a un 10% de los habitantes¹⁹. Estos datos demuestran el crecimiento ininterrumpido que tiene este fenómeno en nuestro país.

Según el informe del Banco Mundial, “Haciendo Negocios”, Argentina se encuentra en el puesto 119 de 189 en cuanto a la facilidad de registrar propiedad, requiere 7 procedimientos²⁰, toma 51,5 días y cuesta un promedio del 6,6% del valor de la propiedad²¹.

¹³ No hay resultados digitalizados de censos anteriores.

¹⁴ “Cuadro 4.9. Hogares por tipo de vivienda según régimen de tenencia de la vivienda. Año 2001”, INDEC (Los porcentajes son de elaboración propia), disponible en: http://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01 (Último acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁵ “Cuadro V7. Total del país. Viviendas particulares por tipo de vivienda, según régimen de tenencia de la vivienda y propiedad del terreno. Año 2010”, INDEC (Los porcentajes son de elaboración propia), disponible en: http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp (Último acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁶ Lorena Putero, “Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales” (Buenos Aires: Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria, 2012), disponible en: http://www.ciges.org.ar/documentos/Vivienda_Deficit_PoliticasSectoriales.pdf (Último acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁷ Información obtenida de los fundamentos de la propuesta de ley de regularización dominial de Habitar Argentina.

¹⁸ “En diez años aumentó 50% la población de las villas de la Capital”, *Infobae*, 6 de enero de 2014, disponible en: <http://www.infobae.com/2014/01/06/1535183-en-diez-anos-aumento-50-la-poblacion-las-villas-la-capital> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁹ Belén Fernández, “El 10% de porteños vive en villas (no se cumple ley de urbanización)”, *Ámbito Financiero*, 3 de marzo de 2015, disponible en: <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=780969> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

²⁰ Si bien en el mencionado informe no detalla los pasos, en general son los siguientes: boleto de compra venta (es opcional), estudio de títulos del inmueble en escribanía, certificado de dominio e inhibición del que vende, escritura pública, impuesto al sello (3,6% del valor de la operación en Provincia), impuesto a la transferencia (1,5% de la operación) y comisión a la escribanía (aproximadamente un 4% del valor de la propiedad).

²¹ “Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency” (Washington D.C.: World Bank Group, 2015), 169, disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIABW/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

Cabe aclarar que según el director de legales de TECHO, el costo promedio de registrar propiedad sería mayor, rondando el 8%. Es relevante que el promedio de número de procedimientos en la OCDE²² es de 4,7, toma 24 días y tiene un costo del 4,2%²³. A su vez, según el índice de 2015 que realiza la Fundación Heritage junto con el Wall Street Journal²⁴, nuestro país ha pasado de estar en el puesto número 16 en 1995²⁵, con respecto al respeto de los derechos de propiedad²⁶, al puesto número 157 en 2015, entre 186 países. Y pasó de contar con un puntaje de 70 sobre 100 a un puntaje de 15 sobre 100, respectivamente. En el mismo sentido, el índice de 2014 de la organización The International Property Rights Index ubica a Argentina en el puesto 95 de 97 países con 3.5 puntos sobre 10, en cuanto a la protección de la propiedad física²⁷.

Dentro del sistema de propiedad no legal, existen en Argentina principalmente tres formas de acceder a la tierra. El 75% de los asentamientos informales se constituyen a través de la llamada “ocupación hormiga”, es decir, la toma espontánea de tierras mediante la llegada paulatina de distintas familias a lo largo del tiempo²⁸. Esta constitución del barrio suele ser pacífica y progresiva. Luego, un 15% de los barrios se constituyen a través de las tomas colectivas con loteo, que implican la organización y decisión colectiva de ocupaciones, un planeamiento estratégico grupal y la obtención de datos catastrales. Finalmente, un 6% se conforma mediante el loteo social que resulta de la intervención del Estado. En estos casos el Estado se limita a la entrega de tierras en posesión, sin otorgar títulos de propiedad a los ocupantes o proveer servicios básicos²⁹.

²²El promedio de América Latina es de 7 procedimientos, 63,3 días y un costo del 6,1%.

²³“Doing business, midiendo las regulaciones para hacer negocios: Argentina” (Washington D.C.: Banco mundial, 2015), disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/argentina/#registering-property> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

²⁴2015 Index of Economic Freedom (Washington D.C.: The Heritage Foundation y Wall Street Journal, 2015), disponible en: <http://www.heritage.org/index/visualize?countries=argentina&type=8> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

²⁵Año en que se empezó a producir la estadística de la Heritage Foundation y Wall Street Journal.

²⁶La fundación Heritage evalúa el respeto a los derechos de propiedad en base a la habilidad de los individuos de acumular propiedad privada, asegurada por reglas claras y llevadas a cabo por el Estado. Es decir, mide el grado en que se protege la propiedad privada y el grado en que el Estado hace cumplir las leyes. A su vez toma en cuenta la probabilidad de que la propiedad privada sea expropiada y la independencia judicial, la corrupción en el poder judicial y la capacidad de hacer cumplir los contratos. Ultimo acceso el 29 de julio de 2015: <http://www.heritage.org/index/rule-of-law>.

²⁷ En cuanto a protección de la propiedad física, el índice hace referencia a la fuerza del sistema de derechos de propiedad de un país basado en opiniones de expertos sobre la calidad de la protección judicial de la propiedad privada, incluyendo los activos financieros. Además, abarca opiniones de profesionales sobre la claridad de la definición legal de los derechos de propiedad; “The International Property Rights Index, Argentina”, he International Property Rights Index, disponible en: <http://internationalpropertyrightsindex.org/country?c=Argentina> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

²⁸TECHO, “Relevamiento de asentamientos informales 2013”, (Buenos Aires: TECHO, 2013), 33.

²⁹TECHO, “Relevamiento de asentamientos informales 2013”, 33.

Según datos del censo del 2010 del INDEC, en Argentina el 14,2% de los habitantes se encuentra en una situación de tenencia irregular, sea en tierras fiscales o privadas³⁰. A su vez, según un relevamiento realizado por TECHO sobre 1.834 asentamientos informales del país³¹, solo en el 16% de los barrios encuestados la mayoría de los vecinos cuenta con boletos de compra-venta de su tierra y vivienda³². En el 84% restante de los barrios, los habitantes no cuentan con ningún documento que acredite la propiedad de la tierra o, al menos, algún derecho a exigir la transferencia de la propiedad³³.

Por otro lado, según el índice de calidad de los materiales (CALMAT) del censo de 2010 del INDEC, el 62,6% de las viviendas particulares habitadas del país tiene calidad de materiales aceptable; el 33,3% deberían recibir mejoras en los materiales con que han sido construidas, es decir que son recuperables; y el 4,1% del parque habitacional debería ser reemplazado, ya que se consideran irrecuperables³⁴.

En cuanto a la disponibilidad de servicios, de los asentamientos informales cubiertos por TECHO³⁵, en el 65% de los hogares la eliminación de excretas se realiza por desagüe a pozo ciego (sólo en el 5% de los barrios la mayoría de los vecinos tiene acceso a la red cloacal pública); en el 90% de los asentamientos, la mayoría de las familias no tiene acceso a agua corriente; en el 96% de los casos la mayoría no cuenta con acceso a red de gas natural; el 68% no cuenta con un sistema de recolección de residuos regular y el 71% de los barrios tiene un alumbrado público deficiente o no tiene alumbrado alguno³⁶. A su vez, el 74% carece de energía eléctrica y el 90% no tiene acceso al agua.

Por otra parte, el 15% de los barrios ha experimentado un desalojo o intento de desalojo en los últimos 12 meses (anteriores de noviembre de 2013). Dentro de ellos, en el 49% de los casos el intento de desalojo fue realizado por el Estado, el 30% por privados (generalmente

³⁰Censo 2010, INDEC, www.indec.gov.ar (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

³¹ El relevamiento de TECHO fue realizado sobre el territorio en que vive 60% de la población.

³² Cabe resaltar que el boleto de compraventa no perfecciona la transmisión del inmueble, sino que genera la obligación de escriturar ante escribano público. Pero si se cumplen ciertos requisitos, las familias que adquieren un inmueble por boleto de compraventa son poseedoras legítimas. Las condiciones son: que el vendedor sea el titular registral del terreno, que la transferencia del inmueble sea hecha por escritura pública y que el contrato tenga menos de 10 años para que siga siendo válido para escriturar. Como estas condiciones no se cumplen en los asentamientos, este contrato les sirve simplemente como medio de prueba de la posesión del inmueble.

³³TECHO, "Relevamiento de asentamientos informales 2013", 39.

³⁴ "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010", INDEC, 222, disponible en:

http://www.censo2010.indec.gov.ar/archivos/censo2010_tomo1.pdf (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

³⁵Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Salta, Provincia de Córdoba, Gran Rosario, Posadas, Alto Valle de Neuquén y Río Negro.

³⁶TECHO. "Relevamiento de asentamientos informales 2013", 42-48.

bandas o “patotas”), el 15% por vecinos y un 6% por “otros”. Es interesante notar que la percepción de los habitantes de los asentamientos acerca de la posibilidad de ser desalojado es mayor a lo que realmente ocurre, un 26% convive con la constante sensación de que puede ser desalojado en cualquier momento, mientras que un 74% considera que no. Los motivos de temor de desalojo son la falta de regularización de las tierras o que se encuentran bajo amenaza³⁷.

3) Perjuicios que proporciona la falta de títulos de propiedad

El problema de la falta de títulos de propiedad se debe en parte a que derechos de propiedad fuertes se consideran cruciales para el desarrollo económico³⁸. La fuerza de los derechos de propiedad de un país se asocia típicamente con las instituciones formales que mantienen estos derechos, tales como los registros de títulos y los sistemas judiciales³⁹.

Cuando la ley funciona para todo el mundo, define y hace cumplir los derechos y obligaciones de todos, lo cual hace que haya *accountability*. Esto es de suma importancia ya que permite a las personas interactuar entre sí en un contexto cierto y predecible⁴⁰.

De acuerdo a esta visión, la falta de reconocimiento de derechos de propiedad implicaría la ausencia de un Estado de Derecho, que resulta crucial para el progreso. Esto se debe a que permite el crecimiento de la creatividad humana y habilita la protección de la ley. Cabe aclarar que esta relación entre los derechos de propiedad y el desarrollo es objetada por una parte de la literatura.

Autores como Eduardo Moisés Peñalver y Sonia K. Katyal sostienen una visión según la cual el foco de los derechos de propiedad no sería promover el orden y la estabilidad sino una función dinámica de resolución de conflicto entre los propietarios y no propietarios. Es por

³⁷TECHO. “Relevamiento de asentamientos informales 2013”, 38.

³⁸Douglass North and Robert Thomas, “The Rise of the Western World: A New Economic History”, (New York: Cambridge University Press, 1973); Douglass North, “Structure and Change in Economic History”, (New York: Norton, 1981); Bradford J. De Long and Andrei Shleifer, “Princes and Merchants: European City Growth before the Industrial Revolution” (Chicago: Journal of Law and Economics, 36(2), 1993), 671-702; Simon Johnson, et al. “Property Rights and Finance”, 92(5) (New York: American Economic Review, 2002), 1335 -1356.

³⁹Jean O. Lanjouw y Philip I. Levy, “A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador” (New Haven: Yale University, 1998), 2, disponible en: http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp788.pdf (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

⁴⁰TECHO. “Relevamiento de asentamientos informales 2013”, 7.

esto que no se deberían impedir tajantemente ciertas privaciones no violentas de los derechos de propiedad existentes. Aún más, sostienen que la aparente estabilidad y orden que los derechos de propiedad proporcionan, se deben en gran parte al rol desestabilizador que cumplen los infractores de la ley, quienes ocasionalmente hacen que haya cambios en las leyes y los derechos. En resumidas cuentas, los infractores de la ley actuarían como un motor de cambio legal⁴¹. Tomando al texto de Eduardo Moisés Peñalver y Sonia K. Katyal como punto de partida, Laura S. Underkuffler sostiene que la necesidad humana debería jugar un rol en la asignación de recursos⁴². En esta misma idea, Roberto Unger sugiere que las instituciones en general deberían estar abiertas a cambios radicales y frecuentes⁴³. De tal forma, sostiene que en vez de existir derechos de propiedad delimitados se debería crear un fondo de capital con derechos provisionales y condicionales. De esta manera considera que se garantizaría la eficiencia y la igualdad.

Con respecto a estas críticas se ha destacado el rol de los incentivos e internalización de costos que genera la propiedad privada, cosas que no ocurren en su ausencia. Por otra parte, Stephen Cowney deja a un lado la cuestión de la eficiencia y la predictibilidad de los derechos de propiedad, y enfatiza en la violencia que toma lugar cuando no existen mecanismos legales de enforcement centralizados. Cowney se refiere a que si bien no hay una situación de anomia cuando la propiedad es informal, ésta en vez de ser regida por leyes imparciales y aplicables a todos, se rige indefectiblemente por la fuerza y/o la violencia para asegurar el derecho de exclusión (entre otros)⁴⁴. Un ejemplo de esto se puede ver en Argentina, en la llamada Villa 31, donde vecinos cuentan que han sido sujeto de amenazas, hostigamientos e incluso destrucción de sus hogares⁴⁵ por parte de “dirigentes” del barrio⁴⁶.

⁴¹Eduardo Moisés Peñalver y Sonia K. Katyal, “*1095 PROPERTY OUTLAWS” (Pennsylvania: University of Pennsylvania Law Review, 2007), 1, 4, 5.

⁴²Laura S. Underkuffler, “The politics of property and need”, vol. 20 (Cornell: Cornell Journal of Law and Public Policy, 2010-2011), 376.

⁴³Derek Spitz, “Solidarity and disaggregated property rights: Roberto Unger’s”, vol.23 (New Heaven: Columbia Human Rights Law Review, 1991-1992), 44.

⁴⁴Stephen Cowney, “Rule of Flesh and Bone: The Dark Side of Informal Property Rights”, n° 14-26 (Fayetteville: University of Arkansas- School of Law, 1989), 3

⁴⁵ “desde el día 20 de agosto [de 2010] mi familia y yo –entre otros vecinos del barrio- venimos sufriendo en forma constante distintas amenazas de todo tipo por parte de E.R.C. y otras personas vinculadas a él (...). En las mismas me dicen a mí, a mi familia que nos van a matar, que nos van a sacar de la casa, que nos van a linchar, todo para que nos vayamos de la Villa”. “(...)“el 28 de agosto (...) el dicente se encontraba trabajando (...)cuando escuchó gritos, barullo y patrulleros que llegaban al lugar (a la calle 12 casi intersección con Avda. Ramón Castillo), por lo que se acercó y vio a E.R.C. agrediendo a N.V.R. junto con otras personas (que el dicente no conoce, que trabajarían para el imputado), tirando las maderas que tenía la denunciante en la vía pública, insultándola y diciéndole que se tenía que ir de ahí porque si no la iban amatar, que no podía poner el puesto ahí porque el inculpado dice ser el dueño de todo” (Juzgado Criminal y Correccional Federal 7, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “N.N. s/interrupción de las comunicaciones”, 2014, 8-9).

⁴⁶Juzgado Criminal y Correccional Federal 7, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “N.N. s/interrupción de las comunicaciones”, 2014, 8-9.

El autor afirma a su vez, que la violencia en esquemas de propiedad informal implica una violación generalizada de derechos humanos, impone costos a inocentes, interrumpe la eficiencia de los mercados laborales e impide innovaciones tecnológicas⁴⁷.

Por otro lado, Frank K. Upham sostiene que el crecimiento económico de China demuestra que los derechos de propiedad no son necesarios para el progreso, ya que éste fue logrado sin su respeto⁴⁸. En contrapartida, Weiying Zhang, uno de los artífices de la reforma China, argumenta que los derechos de propiedad han ido evolucionando desde 1979. La estabilidad de los derechos de los inversores era una costumbre y eran respetados mediando acuerdos con agentes gubernamentales, pero luego de la reforma de la ley de propiedad en 2007⁴⁹, adquieren respaldo en la ley⁵⁰. Distinto es el caso de la propiedad rural, que si bien se eliminó la colectivización de la tierra instalada por Mao Zedong, y se han dado concesiones por 70 años, aún sigue en manos del Estado. Zhang admite que aún hay una coexistencia entre la propiedad estatal y la propiedad privada y afirma que China ha pasado de ser una país con una economía predominantemente estatal, a uno con una economía predominantemente no estatal⁵¹. Upham y Zhang coinciden en que los derechos de propiedad de los campesinos deberían ser más respetados y comparten la visión de que la propiedad privada cumple un rol de bienestar social y evita las injusticias que producen expropiaciones y desalojos arbitrarios⁵².

Una de las razones que normalmente se esgrimen en apoyo de la correlación entre los derechos de propiedad y el desarrollo, es que los individuos invierten menos si saben que otros pueden llevarse parte de los frutos de ese trabajo⁵³. Esto es de especial relevancia en hogares pobres y especialmente en contextos macroeconómicos inestables. La razón de esto es que carecen de mecanismos apropiados para ahorrar, y los títulos de propiedad son una herramienta que les permite sustituir el consumo presente por ahorros a largo plazo en su

⁴⁷Juzgado Criminal y Correccional Federal 7, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “N.N. s/interrupción de las comunicaciones”, 2014, 6-7.

⁴⁸Frank K. Upham, “Chinese Property Rights and Chinese Theory”, 39 (Hong Kong: HKLJ, 2009), 611, 614.

⁴⁹En 2004 ya se había enmendado la Constitución de la República Popular de China para establecer en su artículo 13 que la propiedad privada legal de los ciudadanos es inviolable.

⁵⁰Martín Krause, “Derechos de propiedad: China y América Latina”, Cato Institute, disponible en: <http://www.elcato.org/derechos-de-propiedad-china-y-am-rica-latina> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

⁵¹Weiying Zhang, “The Logic of Markets: An Insider’s View of Chinese Economic Reform” (Washington D.C.: Cato Institute, 2015), 119.

⁵²Frank K. Upham, “Chinese Property Rights and Chinese Theory” (Hong Kong: HKLJ, 2009), 625.

⁵³Harold Demsetz, “Towards a Theory of Property Rights”, vol.57, n°2 (Chicago: American Economic Review, 1967), 351; Douglass North. “Structure and Change in Economic History”, 18.

vivienda⁵⁴. Es decir, actuarían como una fuente de seguridad financiera⁵⁵. Un caso que refleja esto se puede ver en el asentamiento precario San Francisco Solano, en la municipalidad de Quilmes⁵⁶, donde las viviendas con títulos de propiedad mejoraron en promedio un 37%⁵⁷.

A su vez, también afecta las posibilidades de transferencia de la vivienda, volviendo las inversiones en tales parcelas ilíquidas. Un ejemplo claro de esto se puede ver en el estudio de Martin Krause y Marcos Hilding Ohlsson⁵⁸, que muestra como en los asentamientos precarios las transacciones se realizan sólo entre gente de confianza, reduciendo en gran medida el mercado disponible. A su vez, Frank K. Upham sostiene que si bien ocurren intercambios sin *enforcement* en comunidades con altos niveles de confianza, transacciones complejas entre extraños no pueden tener lugar sin esos dos elementos⁵⁹. El registro de la propiedad unificaría los acuerdos dispersos en un solo sistema legal e integraría los mercados locales fragmentados, permitiendo a los habitantes de los asentamientos buscar nuevas oportunidades de transacciones más allá de su inmediata área de vecindad⁶⁰. Asimismo, les permitiría beneficiarse del aumento de los valores de la propiedad o contratos de alquiler. En casos como el de la Villa 31, ya existe un vibrante mercado de alquiler, y este no se caracteriza por sus módicos precios⁶¹. Es por eso que aquí en términos de aumento de valor tal vez no habría una gran diferencia, pero en cuestiones de seguridad jurídica y respeto de lo pactado para los inquilinos sí que sería un gran beneficio (de respetarse).

Por otra parte, Sebastián Galiani y Ernesto Scharrodsky muestran en un estudio como la obtención de títulos de propiedad puede afectar el tamaño y la estructura de los hogares. Una de las principales razones de esto es que las familias con pocos recursos suelen carecer de seguros y pensiones para protegerse en los malos momentos o en la vejez, por lo que en estos

⁵⁴Galiani, Sebastián y Ernesto Scharrodsky. "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling" (Buenos Aires: Centro de Investigación en Finanzas, 2005), 17.

⁵⁵Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, "Derechos seguros al suelo para todos" (New York: UN- HABITAT, 2008), 17.

⁵⁶ En la investigación se afirma que se trata de un efecto causal entre la inversión y los títulos de propiedad ya que no hubo un aumento considerable de la riqueza (y considerablemente menor al costo de las construcciones), su acceso al crédito no mejoró en gran medida y no se registra un aumento en bienes durables. Según los autores esto implica que la mayor inversión no se debió a un aumento de la riqueza sino a los incentivos que generaron los títulos de propiedad.

⁵⁷ Galiani, Sebastián y Ernesto Scharrodsky, "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling", 17.

⁵⁸Martin Krause y Marcos Hilding Ohlsson, "La provisión de bienes públicos en ausencia del Estado: El caso del barrio de La Cava" (Buenos Aires: Latin American and Caribbean Law and Economics Association, 2010), disponible en: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1043&context=martin_krause (Último acceso el 29 de julio de 2015).

⁵⁹Frank K. Upham, "Chinese Property Rights and Chinese Theory", 612.

⁶⁰United Nations Development Program, "Making the Law Work for the Poor" (New York: Commission on Legal Empowerment for the poor, 2008), 7.

⁶¹ "Los valores de las propiedades en la villa ya superan los del microcentro, Barrio Norte o Palermo Soho" (Grupo Crónica, "Miseria y millones en la villa 31", *Crónica*, 29 de enero de 2014, disponible en: <http://www.cronica.com.ar/article/details/811/miseria-y-millones-en-la-villa-31> último acceso el 29 de julio de 2015).

casos la familia extendida es un proveedor de seguro tradicional. Los autores afirman que principalmente la seguridad en la vejez puede inducir al aumento de fertilidad. Esto se debe a que un gran número de hijos no sólo cumple el rol de cuidar de sus progenitores en su vejez, sino que también es una forma de poder proteger sus casas de ocupación por otros. Al usar la inversión en la vivienda como un mecanismo de ahorro y asegurarse el refugio para las personas mayores, la titularización actuaría en parte como un seguro, reduciendo de esta manera el número de miembros en los hogares que cuentan con títulos de propiedad⁶². De esta manera, el estudio de los mencionados autores demuestra como aquellos hogares con títulos de propiedad están compuestos por un promedio de 5.11 miembros, en comparación con un promedio de 6.6 miembros en aquellos que se encuentran insertos en sistemas informales o fuera de todo sistema. Esto es relevante ya que no había diferencia en el número de hijos de los jefes de familia entre los hogares antes de que se otorgaran títulos de propiedad de manera aleatoria a parte de los habitantes del lugar. La diferencia en el tamaño de los miembros de las viviendas no solo se refleja en el número de hijos, sino también en la presencia de familia extendida.

Por otro lado, para Hernando de Soto, los principales problemas que presenta el hábitat informal son; que los informales no aprovechan ni preservan sus recursos eficientemente; que no pueden transferir fácilmente su propiedad, asignarla a sus usos de más valor ni ofrecerla en garantía; y que sus organizaciones barriales no logran compensar su extra legalidad⁶³.

Otra cuestión relevante es el patrimonio como herencia. Debido a la informalidad dominial, no es seguro y claro que los propietarios podrán dejar a sus herederos la inversión que acumularon a través de los años en la vivienda. Precisamente, esta es una de las preocupaciones principales de los sectores vulnerables⁶⁴.

Un aspecto que suele pasar desapercibido es que derechos bien definidos implican un uso del suelo más racional en términos del cuidado del medio ambiente. Esto se debe a que donde hay propiedad privada, hay un interés que está legalmente protegido sobre el suelo. Y dado que es un recurso valioso, nadie quiere destruir su riqueza y nadie está más interesado en

⁶²Sebastián Galiani y Ernesto Scharfrodsky, "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling", 22-23.

⁶³Hernando de Soto con colaboración de E. Ghersi y M. Ghibellini, "El otro sendero: la revolución informal" (Lima: El Barranco, 1986), 206.

⁶⁴Teodosio Saavedra, "Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe: acceso al suelo urbano para los pobres", 18.

preservarlo que su dueño⁶⁵. Mientras que cuando los derechos sobre el suelo no son claros, se producen problemas de contaminación y sobreexplotación debido a los incentivos que se generan, ya que cada individuo obtiene los beneficios de su accionar pero no debe pagar los costos⁶⁶. Esta cuestión, llamada “tragedia de los comunes”, ha sido citada como fundamento del Nuevo Código Civil y Comercial con respecto a los derechos de incidencia colectiva.⁶⁷

Finalmente, tal como se puede ver en el párrafo anterior y como se mencionó precedentemente, los argumentos a favor de los títulos de propiedad no se limitan a cuestiones económicas. Según las Naciones Unidas, debido a que los sectores más vulnerables carecen de derechos, estos están sujetos al abuso de las autoridades que discriminan, buscan sobornos o desalojarlos de sus tierras⁶⁸. Es podría decir, que los títulos de propiedad y por consiguiente la propiedad privada, benefician tanto a los propietarios como a los que no lo son. Esto se debe a que las personas influyentes y con gran poder adquisitivo logran proteger su propiedad aún cuando existe un débil estado de derecho, pero no ocurre lo mismo en el caso de individuos con pocos recursos. Es por eso que según el economista Martín Krause, “el derecho de propiedad es una bandera de los pobres contra los abusos de los poderosos”⁶⁹

Ante este fenómeno, numerosos autores sostienen que surge la necesidad de realizar políticas de regularización del suelo⁷⁰, las cuales serán el objeto de estudio del presente trabajo.

⁶⁵ Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons”, vol.162 (New York: American Association for the Advancement of Science, 1968), 1245; Juan F. Ramos Mejía. “La función social de la propiedad y la libre empresa en una economía de mercado” (Buenos Aires, : Ramos Mejía y Asociados, 2014), disponible en: <http://www.lexarg.com.ar/2014-06-13%20La%20institucion%20de%20la%20propiedad%20privada.pdf> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015); Harold Demsetz, “Towards a Theory of Property Rights”, 351.

⁶⁶ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, “Derechos seguros al suelo para todos” (New York: UN- HABITAT, 2008), 21.

⁶⁷ En los fundamentos del Nuevo Código Civil y Comercial se argumenta en el caso de los bienes comunes se observa la tragedia de los comunes, “ya que los incentivos para cuidarlos son mínimos” y en ese contexto reconocen al juez la capacidad de aplicar multas civiles o daños punitivos. En otro apartado también se hace referencia a la tragedia de los comunes con respecto a los derechos colectivos y esgrimen que “no hay incentivos individuales para su tutela” (Fundamentos del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación, disponible en: <http://www.nuevocodigocivil.com/wp-content/uploads/2015/02/5-Fundamentos-del-Proyecto.pdf> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

⁶⁸ United Nations Development Program, “Making the Law Work for the Poor”, 3.

⁶⁹ Martín Krause, “América Latina y la propiedad privada”, Cato Institute, disponible en: <http://www.elcato.org/america-latina-y-la-propiedad-privada> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

⁷⁰ Teodosio Saavedra, “Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe: acceso al suelo urbano para los pobres”, 17.

4) Origen de las políticas de regularización dominial

Las políticas de regularización surgieron en la década de 1960, principalmente en Perú y México, donde las elevadas exigencias normativas y la ausencia de mecanismos de acceso al suelo favorecieron la extensión de situaciones de informalidad masiva⁷¹.

Si bien estas operatorias existían anteriormente, tuvieron un fuerte impulso por parte de organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo durante la década de 1990. Teniendo como antecedente histórico relevante la II Conferencia Hábitat de la Organización de Naciones Unidas en 1996, donde se estableció a la tenencia segura⁷² como uno de los objetivos fundamentales de los gobiernos.

Estos organismos internacionales fueron influidos por la tesis del Instituto Libertad y Democracia, presidido por Hernando De Soto. Su tesis consiste, *grosso modo*, en que la informalidad es la respuesta espontánea y creativa de los habitantes ante su imposibilidad de formar parte de la legalidad, ya que esta es un privilegio al que sólo se accede mediante el poder económico y político, debido al costo y la dificultad que acarrea⁷³. Según De Soto, la regularización dominial tiene la capacidad de mejorar la calidad de vida de la población e integrar esos sectores al resto de la sociedad, permitiendo transformar la riqueza en capital⁷⁴.

Las políticas de regularización se pueden distinguir en tres tipos. En primer lugar, aquellas que tienen por objeto sanear la situación dominial. En segundo lugar, las que tienen por objeto sanear la situación urbano-ambiental. Y, por último, las integrales, que articulan el saneamiento de la situación dominial y la situación urbano-ambiental⁷⁵. Las políticas de regularización suelen ser del primer tipo, ya que son menos costosas que las otras dos, alcanzan a un gran número de viviendas y han recibido una fuerte promoción de los organismos mencionados, entre otros factores.

⁷¹Nora Clichevsky. “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”, 17-19.

⁷²Cabe aclarar que en este trabajo no hacemos referencia al término más general “tenencia segura” ya que creemos que los títulos de propiedad otorgan ventajas que la simple seguridad en la tenencia no proporciona.

⁷³Hernando de Soto con colaboración de E. Ghersi y M. Ghibellini. “El otro sendero: la revolución informal”, XIX.

⁷⁴De Virgilio et al., “Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México”, 32.

⁷⁵Nora Clichevsky. “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”, 17-19.

A su vez, estas políticas suelen aplicarse en mayor medida en tierras fiscales que en tierras privadas, ya que en estas últimas el Estado debe primero expropiar o ser mediador en la negociación⁷⁶. Un claro ejemplo de la aplicación de dicha política se puede ver en Sudáfrica, donde los desalojos por parte de los propietarios son cada vez más cuestionados con el argumento de que violan el derecho a la vivienda, mientras que los actores privados argumentan que no se está respetando su propiedad privada y que las obligaciones respecto a la vivienda corresponden al Estado. Como solución, se incluye al gobierno como tercero, a modo de obligarlo a explicar los avances en su programa habitacional y a brindar alojamiento alternativo en caso de desalojo o, como ocurrió en el caso, Modderklip⁷⁷, pagarle una indemnización al dueño de la propiedad⁷⁸.

II. POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL EN ARGENTINA

En el caso de Argentina, es llamativa la ausencia de una política de regularización integral a nivel nacional y la falta de una lógica clara en la evolución de las leyes⁷⁹. La importancia de las leyes nacionales radica en el hecho de que implican una solución uniforme y organizada del problema. El país presenta contadas leyes al respecto, y éstas no han podido resolver la cuestión definitivamente. Tales leyes son, la Ley N° 23.697 de Emergencia Económica (1989)⁸⁰, el Decreto 846/91 (Programa Nacional de tierras fiscales- Programa Arraigo) y Ley 24.374 de 1994 (Ley Pierri), que se desarrollarán posteriormente.

1) Resumen histórico de las políticas sobre los asentamientos informales

Las políticas nacionales sobre la tierra han sido muy variadas en Argentina, desde el desalojo

⁷⁶Í Teodosio Saavedra, “Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe: acceso al suelo urbano para los pobres”, 20.

⁷⁷Corte Suprema de Apelaciones “President of RSA and Another vs. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd and Other”, Sudáfrica, 2005.

⁷⁸Malcom Langford, “Justiciabilidad en el ámbito nacional y los derechos económicos, sociales y culturales: un análisis socio-jurídico”, *Sur Revista Internacional de Direitos Humanos* 6, 11 (2009): 100 disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452009000200006&script=sci_arttext&tlng=es (Último acceso el 29 de julio de 2015).

⁷⁹Con esto se hace referencia a la gran cantidad de leyes “emparchadas” y que tratan cuestiones parciales, sin establecerse un cuerpo normativo claro y completo en una sola ley (con la excepción de la Ley Pierri).

⁸⁰ Si bien no se trata de una ley de regularización dominial, fue un gran paso que marcó la dirección hacia este tipo de políticas, es por esto que se analizará brevemente.

violento bajo un gobierno militar, hasta la oferta de viviendas para el traslado de quienes allí vivían. Sin embargo intentaremos hacer un breve repaso de su desarrollo hasta la ley de emergencia económica de 1989 que analizaremos a continuación.

Es interesante notar que ya antes de que existieran las villas de emergencia en el país, había pobres. De hecho, la mayoría de los inmigrantes lo eran. Ante la escasez de viviendas, paraban en conventillos, pero podían acceder a la propiedad de una vivienda, principalmente mediante la compra de terrenos loteados, en cuotas a largo plazo. El negocio consistía en el siguiente: un empresario compraba un terreno en los suburbios, lo dividía en lotes y lo vendía en cuotas⁸¹.

Este sistema fue desmantelado debido a dos factores. Por un lado, mediante la inflación, que destruyó el financiamiento a largo plazo; y por otro, debido a las regulaciones que lo tornaron inviable⁸². Se demandaba que un barrio loteado tuviera servicios de agua y luz antes de ser vendido, pero éstos los brindaban empresas estatales que demoraban largos años en proveerlos. Anteriormente, lo que ocurría es que el Estado iba proveyendo los servicios a los habitantes a medida que los propietarios se iban instalando en la periferia. En el caso de la provincia de Buenos Aires, esta regulación se implementó en 1977 a partir de la ley 8.912⁸³. Estos factores generaron una gran restricción al acceso al suelo urbano de manera formal y proliferaron las villas de emergencia⁸⁴.

Sin posibilidad de acceder a la vivienda y sin crédito hipotecario, no quedaba otra opción que los asentamientos informales⁸⁵, además de los loteos clandestinos. Los primeros asentamientos, y sigue siendo el caso mayormente en la actualidad, surgieron en propiedades públicas. Esto se puede explicar mediante el hecho de que los propietarios privados tienen un mayor interés, y son los únicos responsables directos, de proteger su propiedad.

⁸¹ Martín Krause, “Se puede privatizar la villa 31?”, Universidad Francisco Marroquín, disponible en: <http://bazar.ufm.edu/los-precios-de-mercado-en-la-villa-31-y-su-asignacion-en-propiedad/#sthash.SbuESvla.Xe2vrFbq.dpuf> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

⁸² Martín Krause, “Se puede privatizar la villa 31?”, Universidad Francisco Marroquín, disponible en: <http://bazar.ufm.edu/los-precios-de-mercado-en-la-villa-31-y-su-asignacion-en-propiedad/#sthash.SbuESvla.Xe2vrFbq.dpuf> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

⁸³ Antonio L. Margariti, “Las villas miserias y la propiedad privada”, Economía Para Todos, disponible en: <http://economiaparatodos.net/las-villas-miseria-y-la-propiedad-privada/> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

⁸⁴ De Virgilio et al. “Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires”, 25-26.

⁸⁵ Martín Krause, “Se puede privatizar la villa 31?”, Universidad Francisco Marroquín, disponible en: <http://bazar.ufm.edu/los-precios-de-mercado-en-la-villa-31-y-su-asignacion-en-propiedad/#sthash.SbuESvla.Xe2vrFbq.dpuf> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

En cuanto al fenómeno de las villas de emergencia, entre 1955 y 1983, la intervención estatal estuvo orientada principalmente a su erradicación. Al comienzo de ese período, se trató de relocalizar a los habitantes de los asentamientos en grandes complejos habitacionales ubicados en zonas periféricas. Luego entre 1977 y 1983, se realizó la expulsión forzosa de sus habitantes sin un alojamiento alternativo en el cual ubicarse.

Sin embargo, en el mismo período, se despliega asimismo una política de provisión de asistencia social y la instalación de servicios de infraestructura, entrega de materiales u obras de saneamiento ambiental, principalmente en la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, recobraron legitimidad las organizaciones barriales como interlocutores válidos frente al Estado⁸⁶.

Desde fines de 1980 y fundamentalmente durante la década de 1990 se implementaron diversas reglamentaciones a fin de regularizar situaciones de tenencia informal de la tierra. De hecho, se considera que hasta principios de los años noventa no hubo una política urbana a nivel nacional⁸⁷.

Junto con este proceso, la estrategia del Estado pasó a ser la de radicar a los habitantes en sus propios espacios a partir de la regularización dominial de las tierras ocupadas y su urbanización.

Dentro de las múltiples razones por las cuales el Estado cambió su política hacia las villas de emergencia, se encontró la reforma del Estado, que se acentuó a partir de 1989 y permitió la venta de tierras ociosas.

2) Ley N° 23.697 de 1989- Ley de Emergencia Económica

En 1989, se creó la Ley de Emergencia Económica N° 23.697, que instrumentó un proceso de privatizaciones. Dentro de ella, en sus artículos 60, 61 y 62 del capítulo XXVI, se hace

⁸⁶María Laura Canestraro, “Límites y paradojas de la nueva gestión urbana: un estudio de caso sobre las políticas de tierra” (Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, 2004), disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/canestraro.PDF> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

⁸⁷María Laura Canestraro. “Límites y paradojas de la nueva gestión urbana: un estudio de caso sobre las políticas de tierra”, 8.

referencia a la venta de inmuebles innecesarios para la gestión estatal y regula el procedimiento de enajenación de aquellos dentro de la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, posibilitando la transferencia a título oneroso a sus ocupantes⁸⁸. Como requisitos, debían ser declarados innecesarios para la gestión y encontrarse ocupados por viviendas permanentes⁸⁹. A continuación pasaremos a analizar los tres artículos de la ley que tratan esta cuestión.

El artículo 60 establece que: *“El Poder Ejecutivo Nacional centralizará, coordinará e impulsará las acciones tendientes a agilizar las ventas de los inmuebles del dominio privado del Estado, de sus entes descentralizado o de otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados, tengan participación total o mayoritaria de capital o de la formación de las decisiones societarias, que no sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión.”*

De esta manera el artículo centralizó la dirección y coordinación de esta política en el Poder Ejecutivo Nacional. Con respecto a esto, considero que es positivo ya que permite la implementación de un criterio homogéneo en todo el país.

Para su cumplimiento, el artículo 61 estableció un plazo de treinta días contados a partir de la entrada en vigencia, en que los organismos y entidades debían presentar la nómina de la totalidad de los inmuebles que poseían y de los que se encontraran en condiciones de ser vendidos, fijándose un plazo para su realización. Igual proceso se previó para los bienes en los cuales el Estado era locador o locatario⁹⁰.

Por último, el artículo 62 establece que *“(…) las entidades autárquicas nacionales, empresas o sociedades del Estado, encomendarán la venta de los inmuebles a ellas afectados, que resulten innecesarios para su gestión a la Secretaría de Hacienda, la cual*

⁸⁸Sebastián Ernesto Tedeschi, “El caso de Villa La Cava (Gran Buenos Aires, Argentina). Estudio sobre el Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava y el Programa Arraigo (1984-1999)”, (Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007), 125, disponible en: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Asentamientos_Informales/Caso_Villa_Cava-Tedeschi_S-2007.pdf (Último acceso el 29 de julio de 2015).

⁸⁹María M. Oarda, “Versión preliminar susceptible de corrección una vez confrontado con el original impreso” (Buenos Aires: Senado de la Nación, Secretaría Parlamentaria y Dirección General de Publicaciones, 2014); Ley N° 23.697 (B.O. 1/09/1989), disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/15/texact.htm> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

⁹⁰Juan Luciano Scatolini, ““Bienes Inmuebles del Estado” Su fin Social” (Buenos Aires: Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 2000), disponible en: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/biblioscitolini.pdf> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

imputará los importes que recaudare por dicho concepto a los recursos de la entidad. El régimen previsto en el presente artículo será de aplicación optativa para aquellas entidades que posean por sus estatutos capacidad para la realización de enajenaciones inmobiliarias. Con carácter previo a toda tramitación tendiente a la adquisición de inmuebles, los mencionados organismos deberán requerir información a la Secretaría de Hacienda sobre la existencia de bienes disponibles". Este artículo sustituyó el artículo 6° de la Ley N° 22.423, que estipulaba que los importes que se recaudaran en concepto de la venta de inmuebles innecesarios, debían ser encomendados a la Secretaría de Estado de Hacienda, la cual debía imputar estos importes a los recursos de la entidad con destino a inversiones patrimoniales [énfasis añadido].

Esta ley fue complementada y modificada por los decretos 1001/90, que ordenaba la venta de los inmuebles innecesarios del Estado que se encontraban en la jurisdicción de la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (esta ley luego fue actualizada al convertirse Buenos Aires en una Ciudad Autónoma) a los que habitaban en ellos (dentro de estos casos se encontró la Villa 31); y el decreto 2441/90, entre otros.

Considero que el capítulo XXVI de la ley 23.697 fue un paso en el camino correcto. Esto en razón de que, por un lado se otorga la propiedad a los habitantes de viviendas precarias y obtienen los beneficios de la regularización mencionados anteriormente. Y por el otro lado, al vender el Estado a privados los inmuebles innecesarios para su gestión se podría sostener que estos estarán mejor protegidos de la creación de futuros asentamientos ya que los privados suelen ser mas eficientes que el Estado en defender su propiedad⁹¹. Un ejemplo de esto se puede ver en el caso de la creación de la Villa 31. Este asentamiento surgió en tierras estatales, donde se construiría un nuevo puerto, sin embargo éste solo fue construido parcialmente y al estallar la crisis económica mundial, en 1931, el Estado decidió dar refugio a trabajadores portuarios en galpones vacíos que estaban disponibles allí⁹².

Luego, profundizando esta vía que implicaba la radicación de los asentamientos precarios, el 8 de mayo de 1991 se publicó en el Boletín Oficial el decreto 846, mediante el cual se creó la

⁹¹ Martín Krause. "Se puede privatizar la villa 31?", Universidad Francisco Marroquín, disponible en: <http://bazar.ufm.edu/los-precios-de-mercado-en-la-villa-31-y-su-asignacion-en-propiedad/#sthash.SbuESvIa.Xe2vrFbq.dpuf> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

⁹² Solanet et al., "Villas de emergencia en Buenos Aires: análisis de propuestas", 2- 3.

Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, Programa Arraigo, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo.

3) Decreto N° 846 de 1991- Programa Arraigo

En 1991 se crea el Programa Arraigo con el objetivo de impulsar las acciones necesarias para la regularización de la tenencia urbana de las tierras fiscales nacionales a través de su transferencia a favor de los actuales ocupantes, y de promover la participación de las organizaciones sociales destinatarias del programa, mediante la realización de mesas de concertación. De esta forma, se trata de la continuación de una política de radicación, centrada principalmente sobre la tierra y no la vivienda⁹³. Si bien en un principio el programa estaba destinado exclusivamente a la regularización dominial, con el tiempo incluyó también aspectos urbanísticos y de recuperación del hábitat.

Junto con la Ley Nacional de Tierras 23.967 y su Decreto Reglamentario 591/92 se establece el cuerpo normativo que regula la transferencia de tierras fiscales nacionales a favor de los estados provinciales y, la que era en ese entonces, la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; para su posterior venta a los actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social. La Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, Programa Arraigo, resulta el organismo executor de dicha ley. De esta manera, el Estado nacional propicia que las tierras de su propiedad declaradas innecesarias y que se encuentren ocupadas, sean vendidas a estos o a las organizaciones que los representan, con la obligación de construir viviendas⁹⁴. También la ley establece la implementación de planes de vivienda de carácter social como la provisión de equipamiento y un programa de radicación voluntaria.

En 1997, mediante el Decreto N°597, se faculta al presidente del Programa Arraigo a suscribir, en representación del Estado nacional, las escrituras públicas traslativas de dominio por las cuales se establece la enajenación de inmuebles⁹⁵.

⁹³Jorge Martín Motta y Paz Ochoteco, “Intervenciones en el Hábitat de la población en situación de pobreza: Laboratorio Urbano Ambiental para la Villa 21/24 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de una gestión por asociación participativa y concertada” (Ponencia presentada en el 2° Congreso Iberoamericano de Teoría del Habitar y Universidad de Nacional de Colombia, Bogotá, septiembre 2010), 7, disponible en <http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/4%205.pdf> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

⁹⁴Sebastián Ernesto Tedeschi. “El caso de Villa La Cava (Gran Buenos Aires, Argentina). Estudio sobre el Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava y el Programa Arraigo (1984-1999)”, 124.

⁹⁵Sebastián Ernesto Tedeschi. “El caso de Villa La Cava (Gran Buenos Aires, Argentina). Estudio sobre el Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava y el Programa Arraigo (1984-1999)”, 124.

El fundamento del decreto N° 846/91 es que la falta de propiedad de la tierra para el arraigo de las familias constituye una de las necesidades básicas para los sectores más necesitados. Por lo tanto, se busca dar una solución a la realidad existente con respecto a la ocupación pacífica y por largos años de tierras nacionales de dominio privado del Estado. Como respuesta se establece la regularización dominial de esas tierras, con el acceso a la propiedad de sus ocupantes⁹⁶.

Este decreto de 7 artículos que se encuentra bajo análisis establece su misión y funciones en el artículo 2, siendo estas las siguientes:

- a) Realizar el relevamiento nacional de las tierras fiscales ocupadas por asentamientos irregulares.
- b) Realizar censos para determinar la situación socio-económica de los grupos sociales destinatarios del programa.
- c) Coordinar su accionar con los entes nacionales, provinciales y/o municipales competentes en la materia.
- d) Proponer la celebración de convenios de colaboración recíproca con asociaciones profesionales, organizaciones sociales, organismos internacionales de cooperación y universidades, tendientes a la realización de proyectos globales de capacitación, reordenamiento urbano y vivienda.
- e) Organizar talleres de capacitación orientados ala población que constituye el objetivo del presente programa, con la participación de otros organismos nacionales, invitando a las Provincias, Municipalidades y otras organizaciones sociales a integrarse a los mismos.
- f) Realizar encuentros nacionales, regionales y seminarios para la compatibilización de las acciones a desarrollar.
- g) Evaluar las posibilidades de complementación del programa con otros nacionales, provinciales, municipales o de organizaciones privadas, en marcha y/o a implementar, con miras a optimizar sus resultados.
- h) Impulsar, cuando corresponda, todas aquellas acciones tendientes a lograrla regularización dominial de las tierras fiscales nacionales mediante su transferencia a favor de los actuales

⁹⁶“SE CREA EN EL AMBITO DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION LA COMISION DE TIERRAS FISCALES NACIONALES - PROGRAMA ARRAIGO”, Infojus, disponible en: <http://www.infojus.gob.ar/846-nacional-se-crea-ambito-presidencia-nacion-comision-tierras-fiscales-nacionales-programa-arraigo-dn19910000846-1991-05-02/123456789-0abc-648-0000-1991soterced> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

ocupantes.

i) Promover la participación de las organizaciones sociales destinatarias del programa, mediante la realización de mesas de concertación nacionales, provinciales o de distritos.

Posteriormente, este artículo fue derogado por el artículo 5° del Decreto N°341 y luego por el artículo 6° del decreto N° 848 de 2012. Sin embargo los objetivos siguen siendo similares.

En cuanto a los objetivos anunciados me parecen positivos ya que un diagnóstico claro y exhaustivo es fundamental para poder luego evaluar la cuestión y encontrar una solución adecuada. A su vez, considero que es un gran avance que se complementen y coordinen los diferentes programas para evitar duplicaciones y repetir experiencias infructuosas. Sin embargo, no hay constancia en la práctica que días evaluaciones se hayan llevado a cabo.

El artículo 2 inciso (h) hace referencia concreta a la regularización. Luego, en el inciso siguiente, se promueve la participación de las organizaciones sociales en el programa. Si bien esto en teoría parecería positivo, posteriormente observaremos como en la práctica ha sido señalado como uno de los principales problemas del programa.

El artículo 3 establecía la estructura del Programa Arraigo, conformándose por 1 presidente, 1 secretario ejecutivo y 6 vocales. Y en el artículo siguiente se designa a la Subsecretaría de Acción Política del Ministerio del Interior para presidir la Comisión de Tierras Fiscales-Programa Arraigo, quien estaba a cargo de designar los restantes integrantes de la misma. A su vez, se establece en el artículo 5 que la Comisión puede requerir informes y efectuar consultas a cualquier área de la Administración Nacional que tenga vinculación con los temas de su competencia, pudiendo asimismo establecer contacto con representantes del sector privado en cumplimiento de sus fines. A este respecto es llamativo que 11 años después, mediante el decreto 357/02 se cambie la dirección del programa y se la centralice en la Subsecretaría; luego 2 años después, mediante el decreto 835/04 se crea el Banco Social de Tierras; 2 años después, con el decreto 158/06 se transfiere al ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y pasa a denominarse Comisión Nacional de Tierra Social; con el decreto 341, 2 años más tarde, se transmitió a la Jefatura de Gabinete de Ministros y pasó a llamarse Comisión Nacional de Tierras para el Habitar Social “Padre Carlos Mujica”. Luego, 4 años más tarde, en 2014, se promulga el decreto 1715 y se pasa el programa a la órbita de la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat de la Jefatura de

Gabinete de Ministros y se crea el Consejo Federal Consultivo de Tierras para la Producción Social del Hábitat. Todos estos cambios de órbita ocurrieron sin un efectivo cambio en la aplicación del programa.

Por otro lado, en el artículo 6 se estipula que los gastos del cumplimiento del decreto 846/91 estarán cubiertos provisoriamente con créditos disponibles del Presupuesto General de la Administración Pública Nacional.

En cuanto a las etapas del Programa Arraigo, en Capital Federal son las siguientes⁹⁷:

1. Tasación de la tierra a cargo del Banco de la Ciudad de Buenos Aires;
2. Relevamiento de los habitantes de la villa de emergencia a través de censos realizados por la Comisión Municipal de Vivienda;
3. Designación, por parte de las autoridades, de una organización vecinal dentro del asentamiento que actúe como interlocutora del programa;
4. Elección del mecanismo de transferencia de la tierra, pudiendo ser transferidas: a) A la organización vecinal, entregándole las tierras en bloque, para su parcelamiento y escrituración posterior, b) A cada uno de los habitantes del asentamiento que ocupen el terreno de forma pacífica e ininterrumpida, luego del loteo y la escritura, c) A consorcios de propietarios de las villas de lotes con espacios comunes. Luego de terminado este proceso, la organización vecinal se responsabilizaría por el pago total de las cuotas⁹⁸.

El programa propone dos líneas de acción para la distribución del suelo. Por un lado, la construcción de un Banco Social de Tierras, encargado del registro de la información sobre inmuebles de dominio privado del Estado Nacional aptos para ser afectados a fines sociales⁹⁹ (Decreto PEN 835/2004), lo que conlleva la adquisición de nuevos inmuebles. Y por otro lado, la formulación de modelos tipológicos de asentamientos planificados¹⁰⁰.

⁹⁷ María Zapata, “Acerca de los Planes de vivienda en la Villa 21- 24”, Centro de Investigación para el Desarrollo, 16, disponible en: <http://cidac.filo.uba.ar/sites/cidac.filo.uba.ar/files/revistas/adjuntos/Clase%203%20-%20Acerca%20de%20los%20planes%20de%20vivienda%20en%20la%20Villa%2021-24.pdf> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

⁹⁸ Jorge Lezcano, “La política de radicación de villas en la Capital Federal” (Fundación CECE, Serie de estudios N° 16, 1997).

⁹⁹ “Banco Social de Tierras”, Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mujica”, disponible en: <http://www.tierras.gob.ar/bancosocialtierras.php?Ir2=bancosocialtierras> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁰⁰ María Zapata, “Acerca de los Planes de vivienda en la Villa 21- 24”, 16.

En cuanto a los asentamientos planificados, su creación se encuentra basada en la división de tareas. Siendo el Estado nacional el encargado de facilitar la gestión de la entrega de los títulos de propiedad de las tierras ocupadas; el Estado provincial responsable de aportar los materiales, que se deberían financiar con el 1 % de los recursos fiscales co-participables de los municipios. Y por último, la municipalidad, a cargo de las obras públicas para extender la urbanización¹⁰¹.

El mayor problema que presenta su aplicación, es la venta colectiva de tierras a través de organizaciones sociales. A continuación se expondrán algunos casos que dan cuenta de la cuestión.

En la villa miseria referida como 21- 24 o Barracas, la mutual Flor de Ceibo es la entidad a la que se le transfirieron las tierras. La mutual es la propietaria del terreno en nombre de todos los habitantes del lugar, ya que la tierra fue transferida de manera colectiva. De esta forma, es el único interlocutor valido entre el Estado y los vecinos¹⁰². En la actualidad, la mayoría de los habitantes del asentamiento afirman no tener regularizada su situación dominial, que el terreno no ha sido loteado y que las obras de urbanización son escasas¹⁰³.

Flor de Ceibo era un centro de adolescentes, y surge como representante del barrio porque para ello es necesario tener personería jurídica, y en 1992, cuando aparece el Programa Arraigo, era la única que contaba con ella. De esta manera, asume el rol de ser la única intermediaria entre los vecinos y el Estado, y es ella la encargada de firmar los boletos de compra-venta de tierras¹⁰⁴.

Para poder acceder a la tierra los vecinos deben asociarse a la mutual, ser del barrio y estar censados. Esto presenta un primer problema, ya que mucha gente se incorporó al barrio luego del censo, por lo que perdieron su derecho a la tierra.

¹⁰¹Jorge Luis Ossona, “Tierras, sociedad y clientelismo en la Villa Fiorito: el caso de Villa Independencia” (Ponencia presentada en primera reunión de investigadores del Centro de Estudios de Historia Política-Universidad de San Martín, mayo 2005), 19, disponible en: http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/publicaciones/JorgeOssona/Tierras%20I%20Recuperado.PDF (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁰²María Zapata, “Acerca de los Planes de vivienda en la Villa 21- 24”, 16.

¹⁰³Santiago Bozzola, Carolina Maglioni et al. “Ensayo: Antecedentes históricos y diagnóstico socio- espacial de la Villa 21- 24” (Buenos Aires: FADU y FSOC, UBA, 2013), 8.

¹⁰⁴Santiago Bozzola, Carolina Maglioni et al. “Ensayo: Antecedentes históricos y diagnóstico socio- espacial de la Villa 21- 24”, 8.

Por otro lado, ciertos habitantes del barrio comentaron que habían pagado por su lote pero no seguirían pagando ya que el representante de la mutual les informó que no les iba a dar el terreno. El no pago de las cuotas hace que el interesado quede en mora y de esta forma pierda sus derechos de socio del centro, sin lo cual no puede acceder a su tierra. A su vez, comentan los vecinos que no tienen forma de recuperar la plata pagada, ya que no se les otorgó ninguna documentación que corrobore su pago, ni tienen a quién reclamarle.

A su vez, vecinos independientes y otras organizaciones barriales han denunciado que la mutual maneja todos los planes, las cajas de alimento y gran cantidad de otros subsidios del Estado. Afirman asimismo que el representante de la mutual es el puntero político y que todo lo que tiene que ver con asistencialismo pasa por él y lo distribuye “a dedo”¹⁰⁵.

En el caso del barrio Independencia, en Villa Fiorito se constata como las autoridades nacionales pretendían la implementación jerárquica del programa, “(...) procurando cooptar a las asociaciones barriales que se habrían de encargar de la distribución de los títulos de propiedad”¹⁰⁶. Pero el dirigente barrial Jorge Luis Alonso cuenta cómo el Centro Cultural de Villa Independencia se pronunció abiertamente en contra de esa modalidad de venta demandando que las ventas de los predios fueran individuales. La reacción de las autoridades del directorio fue una amenaza lisa y llana de desalojo inmediato¹⁰⁷.

Según Cravino, el mecanismo de transferencia de tierras de manera colectiva es un clientelismo encubierto, debido a que en nombre de la autonomía de las organizaciones villeras se las inscribe en relaciones de tipo clientelares¹⁰⁸.

Otro caso de aplicación del Programa Arraigo es el de la villa de emergencia La Cava, dentro del partido de San Isidro, en el cual los terrenos fueron transferidos de entidad a entidad, siempre de manera onerosa, pero nunca se llevó a la práctica ningún programa de regularización¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Ídem 90.

¹⁰⁶ Ossona., “Tierras, sociedad y clientelismo en la Villa Fiorito: el caso de Villa Independencia”, 18.

¹⁰⁷ Ossona., “Tierras, sociedad y clientelismo en la Villa Fiorito: el caso de Villa Independencia”, 18.

¹⁰⁸ Jorge Martín Motta y Paz Ochoteco, “Intervenciones en el Hábitat de la población en situación de pobreza: Laboratorio Urbano Ambiental para la Villa 21/24 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de una gestión por asociación participativa y concertada”, 7.

¹⁰⁹ Martín O. Smolka y Adriana De A. Larangeira. “¿Cediendo terreno? Informalidad y políticas urbanas en América Latina” (Instituto de Estudios Urbanos, 2002), 33-34, disponible en:

http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Asentamientos_Informales/Cendiend_o_Terreno_Informalidad-Smolka_M-2007.pdf (Último acceso el 29 de julio de 2015).

Por otro lado, en el barrio La Esquina, en Corrientes, se considera que la implementación del programa fue exitosa. Sin embargo, José Luis Basualdo considera que el éxito de su aplicación se debió justamente a la adopción de una variante de lo que era el modelo original, incorporando aspectos urbanísticos, sociales y económicos. El caso es ejemplar en cuanto a la integración de los ámbitos administrativos nacional, provincial y local en la articulación de diversos programas preexistentes (como adjudicación de lotes, capacitación profesional, atención a la salud y educación). Sin embargo, la experiencia exitosa de La Esquina presenta una característica común a la mayoría de los programas en Latinoamérica, su pequeña escala de actuación. El barrio cuenta con apenas 52 familias¹¹⁰.

En conclusión, creo que la normativa del Programa Arraigo ha sido muy emparchada a lo largo de los años y su aplicación poco clara, por lo que es difícil evaluar sus resultados. Por otro lado, considero que el método de transferencia de tierras es bloque genera indefectiblemente problemas de intereses cruzados y es muy propenso a ser utilizado de manera clientelar. Sí creo que es positivo que el programa se haya concentrado en tierras estatales innecesarias para la gestión y que se haya propuesto hacer un diagnóstico de la situación.

4) Ley 24.374 de 1994- Ley Pierri

Esta ley fue la primera en Argentina sobre regularización dominial¹¹¹ de tierra privada, que en muchos casos había sido loteada y, en parte vendida legalmente a través de loteos masivos y que por distintos factores nunca habían obtenido el título de propiedad¹¹².

En primer lugar analizaremos los objetivos declarados de la ley, para poder luego analizarlos y observar si estos se cumplieron. Para poder evaluar el éxito o no de la presente ley hay que hacerlo con respecto a los objetivos que se había fijado.

¹¹⁰Martin O. Smolka y Adriana De A. Larangeira, “¿Cediendo terreno? Informalidad y políticas urbanas en América Latina”, 33-34.

¹¹¹La ley tiene como único objeto la regularización del dominio, tanto es así que se permite la regularización de tierra inundable y sin ninguna infraestructura.

¹¹²Nora Clichevsky, “Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización”, *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 6 (Julio, 2001): 15; 24.

La ley 24.374 fue sancionada el 7 de septiembre de 1994, propuesta por el aquel entonces diputado Alberto Reinaldo Pierri, pero contó con el apoyo de todos los partidos mayoritarios. En los debates parlamentarios se argumentaba que la ley era necesaria para superar una situación de marginalidad jurídica en que se encuentra un vasto sector de la población¹¹³. Los miembros del dictamen de mayoría reconocen que el Código Civil ya establecía herramientas para solucionar la problemática, pero sostienen que estas “*no son eficaces ni eficientes como soluciones globales*” ya que su costo no guarda relación adecuada con el valor de la tierra¹¹⁴. En la misma línea, sostienen que “*el amparo judicial de los derechos de los ciudadanos, es caro (...)*”, lo cual hace que esos derechos sean inexistentes para una franja de la población¹¹⁵. Como ejemplos concretos de estos costos el senador Martínez Almudevar mencionó la ineficiencia y el alto costo del juicio por escrituración, teniendo en cuenta que en muchos casos se desconoce el domicilio del vendedor o este se ha desinteresado de su obligación de escriturar; o se debe iniciar juicio sucesorio; o promover juicio para que se declare operada la prescripción adquisitiva, entre otros¹¹⁶.

Por otro lado, argumentaban que la ley permitiría la incorporación de una gran cantidad de inmuebles al comercio y beneficiaría a la sociedad en su conjunto, ya que una vez regularizadas las viviendas, sus habitantes se convertirían en contribuyentes de impuestos, tanto nacionales como provinciales y municipales.

Asimismo, sostienen que la ley de titularización se encuentra fundada en motivos de “solidaridad y justicia social” y que contribuye a la paz social, debido a que consideran que es una manera de evitar el riesgo latente de futuros reclamos colectivos¹¹⁷.

Como forma de cumplir esos objetivos, se buscó acortar los plazos de la posesión veinteñal o usucapión larga del Código Civil de Vélez Sarsfield, y posibilitar una resolución por vía administrativa que evitara la resolución en sede judicial, más prolongada y costosa¹¹⁸.

¹¹³Diario de sesiones, Cámara de Diputados de la Nación (Buenos Aires: 23ª reunión- 10ª sesión ordinaria, 1994), 2694.

¹¹⁴Diario de sesiones, Cámara de Senadores de la Nación (Buenos Aires: 28ª reunión- 4ª sesión ordinaria de prórroga (especial), 1993), 3391.

¹¹⁵Diario de sesiones, Cámara de Senadores de la Nación (Buenos Aires: 28ª reunión- 4ª sesión ordinaria de prórroga (especial), 1993), 3392.

¹¹⁶Diario de sesiones, Cámara de Diputados de la Nación (Buenos Aires: 28ª reunión- 4ª sesión ordinaria de prórroga (especial), 1993), 2694.

¹¹⁷Diario de sesiones, Cámara de Senadores de la Nación (Buenos Aires: 28ª reunión- 4ª sesión ordinaria de prórroga (especial), 1993), 3392.

¹¹⁸De Virgilio et al. “Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México”, 35-36.

En el artículo 1º de la ley se establece que “Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, durante 3 años con anterioridad al 1º de enero de 1992, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación”. En primer lugar, se establece que para invocar la protección de la normativa es necesario ser “ocupante”. Cabe aclarar que allí no se toma la palabra en su concepto jurídico de los artículos 2373 y siguientes del Código Civil de Vélez Sarsfield, es decir, aquella que procede exclusivamente respecto de las cosas muebles *res nullius* o sin dueño, o que tuvieron dueño y fueron abandonadas por éste¹¹⁹. Al tratarse esta ley únicamente de inmuebles, queda excluida la concepción jurídica de la palabra ocupantes. Se hace referencia aquí a poseedores, es de decir, aquellos cuentan con *animus domini* y *animus posedendis*, a pesar del término elegido.

A su vez el artículo establece que dicha posesión debe ser pública, pacífica y continua. Es decir, que se elimina el requisito de “no interrupción” que se exige para la usucapición en el artículo 4016 del Código Civil de Vélez Sarsfield. Cabe resaltar, sin embargo, que el nuevo Código Civil y Comercial, que entrará en vigencia el primero de agosto de 2015, también elimina el mencionado requisito para la posesión que permite usucapir¹²⁰, a pesar de que permanece implícitamente a través del carácter de “continua”¹²¹. La particularidad de la no interrupción, a diferencia de la continuidad, es que implica un hecho positivo del poseedor (por ejemplo, el reconocimiento del derecho del propietario) o de un tercero (como una desposesión). Entonces, se requiere que la posesión sea continua en el sentido de que implique el ejercicio normal de los derechos del propietario y no sea interrumpida como mínimo por un año¹²²; pública, es decir, oponible erga omnes y conocida por todos; y pacífica, este requisito se podría decir que es superfluo ya que si se defiende de actos de despojo, está dentro de su derecho de defensa extrajudicial (si cumple los requisitos)¹²³.

¹¹⁹Manuel Horacio Castro Hernández y Luis Sebastián Clerici, “Evolución de los modos de adquisición del dominio con especial referencia a la usucapición, y consideraciones acerca de la ley de regularización dominial 24.374”, vol. 180 (Buenos Aires: El Derecho, 1999), 1489.

¹²⁰ Artículo 1900: “La posesión para prescribir debe ser ostensible y continua”.

¹²¹Se elimina la interrupción ocasionada por la privación de la posesión del usucapiente por al menos un año, sin que recurra a la justicia o turbe al usurpador. Pero si el usucapiente es privado de su posesión por un largo tiempo se puede probar que la posesión no es continua, por lo que en definitiva seguiría rigiendo el requisito de no interrupción (Claudio Kiper, “La prescripción adquisitiva en el proyecto de Código Civil y Comercial de 2012” (Buenos Aires: Revista Jurídica UCES, 2012), 78.

¹²²Este requisito de posesión anual también es eliminado en el nuevo Código Civil y Comercial.

¹²³Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios”, vol. D (Buenos Aires: La Ley, 1996), 1.

Luego, el artículo 1º se refiere a posesiones con “causa lícita”, aunque no legítima. La exigencia de causa lícita lo que hace es descartar la mala fe viciosa, es decir, cuando la posesión es adquirida por violencia, clandestinidad o abuso de confianza si es precaria (Artículo 2364 del Código Civil de Vélez Sarsfield). Esto implica que se requiere que el titular dominial haya entregado la posesión voluntariamente.

Por otra parte, sólo los “inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente” pueden beneficiarse de la regularización que otorga la ley. Según el Dr. Sagarna el hecho de que sólo pueda tratarse de inmuebles urbanos es una fuente de desigualdad, ya que si el destino que debe tener el inmueble es el de casa habitación única y permanente, no hay por la cual el bien debería ser urbano. A su vez, se pregunta por la situación de los campos, casa-quintas y chacras¹²⁴. Por mi parte, considero que los problemas que genera la falta de regularización en las zonas urbanas ocurren igualmente en las zonas rurales. Especialmente en los últimos años en que se revaloró el valor de las tierras debido al aumento de los precios internacionales de los *commodities*¹²⁵. Esos terrenos no son ajenos a los costos de obtener un título de propiedad y también se beneficiarían con su obtención. En este sentido, la Dra. Muñoz afirma que en una posible reforma se debería sustituir el término “urbano” por “edificado”, para incluir también a los inmuebles que se encuentran en zonas rurales¹²⁶. A su vez, considero al igual que el Dr. López de Zavalía, que el carácter de “urbano” es vago y se pueden presentar casos en que la distinción no sea clara¹²⁷. Con respecto a esto, pienso que las aclaraciones del decreto reglamentario N° 3991/94 de la Provincia de Buenos Aires son acertadas. Allí se establece en el artículo 2º como inmuebles urbanos a aquellos que “(...) de conformidad a lo establecido en las normas legales y reglamentarias vigentes, sean considerados como pertenecientes a las áreas o plantas urbanas

¹²⁴Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios”, volumen-D (Buenos Aires: La Ley, 1996), 2.

¹²⁵Ana Paula Di Giovambattista et al, “Proceso de revalorización del suelo: un análisis regional del impacto distributivo” (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sociedad Argentina de Economía Regional, 2010), disponible en; <http://www.saerargentina.com.ar/trabajos/22%20-%20Di%20Giovambattista%20et%20al%20%20Proceso%20de%20revalorizacion%20del%20suelo.PDF> (Último acceso el 29 de julio de 2015); “El precio de los campos subió hasta 260% desde la devaluación”, *iProfesional*, 12 de septiembre de 2007, disponible en: http://www.iprofesional.com/notas/53147-El-precio-de-los-campos-subi-hasta-26325-desde-la-devaluacin?page_y=0 (Último acceso el 29 de julio de 2015); German Saller, “¿De qué se queja el campo?”, *Página 12*, 9 de diciembre de 2007, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3281-2007-12-09.HTML> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

¹²⁶Lorena Muñoz, “Regularización dominial. A más de una década de la Ley 24.374. Estado de la consolidación de dominio en la provincia de Buenos Aires y una posible actualización de régimen”, vol.38 (La Plata: Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata, 2008), 5.

¹²⁷Fernando J. López de Zavalía, “La usucapión de la ley 24.374”, 934: 731, 746.

de los respectivos municipios” y se incluye como urbanas a “aquellas áreas no urbanas en las cuales existan asentamientos poblacionales”¹²⁸.

Por otro lado, se establece en el artículo en cuestión, que el destino principal debe ser de habitación, lo cual incluye a los inmuebles que tengan un destino comercial o industrial accesorio¹²⁹. Si bien parece que el legislador no tuvo esto en cuenta conscientemente, ya que no hay registro de ello en las discusiones parlamentarias, considero que es una inclusión muy positiva. Esto se debe a que en muchas ocasiones familias de escasos recursos utilizan su vivienda también como un negocio, de manera de obtener mayores ingresos y ante la imposibilidad de contar con otro inmueble. Es por eso que al regularizar también estas viviendas también, les permite a sus poseedores seguir desarrollando sus actividades e incluso les sirve como catalizador, al tener la posesión asegurada.

Por último, se establece en el artículo 1º que sólo podrán acogerse a la ley aquellos poseedores que se encontraban en la vivienda durante 3 años con anterioridad al 1º de enero de 1992. El Dr. Sagarna¹³⁰, en la misma línea que la Dra. Kemelmajer de Carlucci¹³¹, considera que es un caso típico de desigualdad ante la ley, ya que la fecha es realmente arbitraria, por lo cual hubiera sido preferible no colocar fecha determinada alguna y que el poseedor debiera simplemente acreditar tres años con anterioridad a la fecha de la solicitud de regularización. Con respecto a esto considero que iría en contra de los objetivos de la propia ley, ya que en los antecedentes parlamentarios se afirma en numerosas oportunidades que la ley sería de carácter excepcional y transitorio. Por otra parte, considero que si bien no se establece ninguna razón que justificaría la fecha establecida, creo que toda fecha o parámetro es en cierta forma arbitrario, pero es necesario que exista. Esto se debe a que lo que se debe buscar reducir y evitar la existencia de viviendas que carecen de títulos. Es decir, resolver las causas del problema, y no extender indefinidamente esa ley de excepción. En pocas palabras, como afirma la Dra. Muñoz, eso puede conducir a perpetuar e institucionalizar un régimen de excepción¹³².

¹²⁸ Aída Kemelmajer de Carlucci, “¿Usucapión administrativa? (Mucho ruido y pocas nueces)” (Buenos Aires: Jurisprudencia Adjunta, 1994).

¹²⁹ Manuel Horacio Castro Hernández y Luis Sebastián Clerici. “Evolución de los modos de adquisición del dominio con especial referencia a la usucapión, y consideraciones acerca de la ley de regularización dominial 24.374”, 1488.

¹³⁰ Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios”, 2.

¹³¹ Aída Kemelmajer de Carlucci. “¿Usucapión administrativa? (Mucho ruido y pocas nueces)”.

¹³² Lorena Muñoz, “Regularización dominial. A más de una década de la Ley 24.374. Estado de la consolidación de dominio en la provincia de Buenos Aires y una posible actualización de régimen”, 5.

El artículo 2 establece que *“Podrán acogerse al régimen, procedimientos y beneficios de esta ley, en el siguiente orden:*

- a) Las personas físicas ocupantes originarios del inmueble de que se trate;*
- b) El cónyuge supérstite y sucesores hereditarios del ocupante originario que hayan continuado con la ocupación del inmueble;*
- c) Las personas, que sin ser sucesores, hubiesen convivido con el ocupante originario, recibiendo trato familiar, por un lapso no menor de dos años anteriores a la fecha establecida por el art. 1º, y que hayan continuado con la ocupación del inmueble;*
- d) Los que, mediante acto legítimo fuesen continuadores de dicha posesión”.*

En el primer supuesto, se refiere a las personas físicas que “originariamente” ocupan un inmueble y que nunca pudieron obtener el título de propiedad. La ocupación es una de las formas de acceso a la posesión enumerada en el artículo 2382 del Código Civil de Vélez Sarsfield. No se entiende a que quiso hacer referencia el legislador con “ocupantes originarios”, ya que según el artículo 2342, inciso 1º del Código Civil de Vélez, las tierras que carecen de dueño o éste abandona su propiedad, son de propiedad del Estado o los Estados provinciales¹³³.

En el segundo supuesto, el cónyuge supérstite y los sucesores hereditarios deberán probar el vínculo ante la autoridad de aplicación respectiva. Una vez que se haya acreditado esto, si continuaron con la posesión del inmueble del poseedor originario y cumplen el plazo de 3 años, calificarán para obtener su título de propiedad. Sin importar que el tiempo que haga que se continúe con la posesión, ya que la ley no establece plazo.

El inciso (c) es típicamente el caso de los convivientes. En este caso hay que tener en cuenta que los tres años tienen que ser anteriores al 1º de enero de 1992, incluyendo en ellos como mínimo dos años de convivencia¹³⁴.

El último inciso, se refiere a la accesión de posesiones, que tiene como requisitos que ninguna de las posesiones sea viciosa¹³⁵ y que ambas posesiones estén unidas por un vínculo jurídico (Artículo 4004 del Código Civil de Vélez Sarsfield y 1901 del nuevo Código Civil y

¹³³Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios”, 2.

¹³⁴Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios”, 3.

¹³⁵ Aunque una de las dos posesiones puede ser de simple mala fe.

Comercial). Dentro del vínculo jurídico, o “acto legítimo”, puede ocurrir el caso del cesionario del boleto de compraventa del ocupante originario, que continúa la posesión, o el continuador de la posesión que recibe el boleto de compraventa de parte de los sucesores hereditarios¹³⁶.

Luego, el artículo 3 prescribe que *“Los beneficiarios del presente régimen gozarán del beneficio de gratuidad en todos los actos y procedimientos contemplados en esta ley, los que fijare la reglamentación o la autoridad de aplicación en sus respectivas jurisdicciones”*. A su vez establece que *“En ningún caso constituirán impedimentos, la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas que recaigan sobre el inmueble (...), con la excepción del art. 9º de la presente ley”*. Este artículo prohíbe a las provincias y municipalidades el cobro de cualquier deuda tributaria que signifiquen impedimentos para la regularización. Con la excepción de una única contribución del 1% del valor fiscal del inmueble, establecida en el artículo 9. En el caso de la provincia de Buenos Aires, ese porcentaje está destinado al “Fondo de Financiamiento para el Régimen de titularización de inmuebles” y sirve para cubrir los fines y gastos de la ley. A su vez, en este caso, según el artículo 20 del decreto reglamentario N° 3991/94, el mismo fondo está integrado también por otros recursos para poder financiarse. La gratuidad del trámite se debe a que en los antecedentes parlamentarios reconocen que en numerosos casos el costo es un gran impedimento para la obtención de un título de propiedad, por lo que, de no abordar esa cuestión, la ley carecería de propósito. Por otro lado, el Dr. Sagarna argumenta que el presente artículo viola las atribuciones propias de las provincias y las municipalidades¹³⁷.

El artículo 4 excluye del régimen de la ley a aquellos que cuenten con otros inmuebles para satisfacer sus necesidades de vivienda y los inmuebles cuyas características excedan las fijadas por la reglamentación. En sentido contrario, todos aquellos que cuenten con más de una propiedad pero que no cumplan con las condiciones para satisfacer las necesidades de vivienda, podrán acogerse en la ley. Según los Dres. Abbati y Allende, esto no es sólo un ejemplo de “lamentable imprecisión en la redacción legislativa, sino también de la falta de congruencia de la norma en análisis”¹³⁸.

¹³⁶Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios”, 4.

¹³⁷Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios”, 4.

¹³⁸Abbati y Allende, “Modificaciones del Código Civil a favor de Ocupantes sin Título. En: Manuel Horacio Castro Hernández y Luis Sebastián Clerici. “Evolución de los modos de adquisición del dominio con especial referencia a la usucapión, y consideraciones acerca de la ley de regularización dominial 24.374” (Buenos Aires: El Derecho, 1999), 1488.

El artículo siguiente dispone que *“Las provincias determinarán en sus respectivas jurisdicciones la autoridad de aplicación de la presente ley. En caso de la Capital Federal será la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, dictarán las normas reglamentarias y procedimientos para su cumplimiento, teniendo en cuenta las normas de planeamiento urbano y procediendo en su caso, a un reordenamiento adecuado”*. En el caso de la provincia de Buenos Aires, según el artículo 1º del decreto reglamentario N° 3991/94, la autoridad de aplicación es la Dirección Provincial de Tierras dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Luego pasó a ser la Secretaría de Tierras y Urbanismo, a través del decreto N° 2815/96, y posteriormente la Subsecretaría Social de Tierras dependiente del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, mediante el art.9º del decreto N° 181/06¹³⁹. En cada municipio, se crearon en principio las llamadas “Casas de Tierras”, encargadas de difundir y promocionar la ley y realizar las verificaciones y relevamientos sociales correspondientes y de acuerdo al decreto N° 3991/94, la Escribanía General de la Nación se ocupaba del otorgamiento de las escrituras. Pero posteriormente, debido a una pobre acogida de la norma, en 1995 se suscribe un convenio con el Colegio de Escribanos, aprobado por el decreto N° 226/95. A través de este se encomienda a ciertos notarios las tareas mencionadas, creando los Registros Notariales de Regularización Dominial (RNRD). De esta manera, la verificación de los requisitos de la ley y el otorgamiento de escrituras quedó a cargo de los notarios designados de las Casas de Tierra¹⁴⁰.

Por otra parte, el artículo 6 establece el procedimiento de la ley, que deberá ser aplicado por todas las jurisdicciones, debido al carácter de orden público de la norma. Estas sólo podrán especificar las condiciones ya establecidas, en la medida en que no estén en contradicción con el objetivo de la ley¹⁴¹. Allí se estipula que:

a) Los beneficiarios deberán presentar ante la autoridad de aplicación, una solicitud de acogimiento del presente régimen, con sus datos personales, las características y ubicación del inmueble, especificando las medidas, linderos y superficies, datos dominiales y catastrales si los tuviere, y toda documentación o título que obrase en su poder.

¹³⁹Lorena Muñoz, “Regularización dominial. A más de una década de la Ley 24.374. Estado de la consolidación de dominio en la provincia de Buenos Aires y una posible actualización de régimen”, 6.

¹⁴⁰Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios”, 5.

¹⁴¹Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios”, 5.

A la solicitud, deberá acompañar una declaración jurada en la que conste su carácter de poseedor del inmueble, origen de la posesión, año de la que data la misma, y todo otro requisito que prevea la reglamentación;

Los beneficiarios establecidos en el art. 2 deberán presentar ante la autoridad de aplicación que se designe los requisitos establecidos. En la provincia de Buenos Aires, el artículo 24 del decreto reglamentario N° 3991/94 establece que la autoridad de aplicación deberá publicitar la norma y los pasos necesarios para beneficiarse de ella por radio oficial u otros medios necesarios. Esto garantiza que la norma sea conocida por todos los interesados y tenga mayor repercusión y acogida. Sin embargo, se critica que no se establece quién afrontará los gastos extra que implica la reglamentación provincial. Dado que el artículo 3 establece que el trámite será gratuito, será cada jurisdicción la que deba hacerse cargo de los gastos de aplicación de la ley¹⁴².

Por otra parte, según ciertos doctrinarios, el hecho de que se requiera el año del que data la posesión, bajo declaración jurada, en nada aclara si se cumplieron los 3 años continuos, por lo que argumentan que en su lugar es esto último lo que se debería requerir¹⁴³.

b) La autoridad de aplicación practicará las verificaciones respectivas, un relevamiento social y demás aspectos que prevea la reglamentación, pudiendo desestimar las solicitudes que no reúnan los requisitos exigidos.

Si se comprobare falseamiento de cualquier naturaleza en la presentación o en la declaración jurada, se rechazará la misma sin más trámite;

Aquí el artículo hace referencia a “relevamiento social”, se considera que el legislador quiso significar la posición social del poseedor del inmueble y de sus convivientes. En cuanto a la desestimación de las solicitudes que no reúnan los requisitos exigidos, deberá distinguirse según se trate de deficiencias sustantivas o formales. Si lo que faltan son deficiencias sustantivas, es decir, requisitos que la ley y la reglamentación exigen, corresponderá la desestimación directa; pero si lo que faltan son datos exigibles, se deberá disponer que la

¹⁴²Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominal: una fuente de litigios”, 7.

¹⁴³Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominal: una fuente de litigios”, 6.

deficiencia sea subsanada¹⁴⁴, debido al informalismo administrativo a favor del administrado (Artículo 1º inciso c, Ley 19.549).

En la segunda parte del inciso, establece que el falseamiento de lo dispuesto en la declaración jurada produce el rechazo de la solicitud sin más trámite, debido a que habría una conducta dolosa. Sin embargo, el Dr. Sagarna considera que el solicitante podría acudir a la justicia con la misma presentación y declaración jurada y solicitar los beneficios de la ley en esa sede, pudiendo la justicia obligar a la administración a tomar la solicitud y continuar con el proceso administrativo¹⁴⁵. Esto resulta procedente en virtud del artículo 18 de la Constitución Nacional que establece que toda persona tiene derecho a defensa en juicio, y si bien implica un aumento de los costos para el beneficiario, sólo se recurre a esta vía de manera excepcional.

Por otro lado, es importante recordar que la reglamentación provincial no podrá exigir mayores condiciones que las prescriptas en la ley, ya que de otro modo se desvirtuaría el fin de la ley.

c) Cuanto la solicitud fuese procedente, se remitirán los antecedentes a la Escribanía de Gobierno o las que se habilitasen por las jurisdicciones respectivas, la que requerirá los antecedentes dominiales y catastrales del inmueble. No contándose con estos antecedentes se dispondrá la confección de los planos pertinentes y su inscripción;

Este artículo es claro, por lo que no requiere mayor consideración. A pesar de ello, creo interesante tomar en cuenta para futuras leyes la idea de Peter F. Schaefer y Clayton Schaefer¹⁴⁶. Ella consiste en aprovechar las nuevas tecnologías y técnicas de mapeo o registro catastral participativo. Esto significa que son los propios habitantes de las comunidades los que establecen entre ellos los contornos de sus tierras. La meta principal del mapeo es registrar la extensión de cada terreno, anotando las disputas que se presentan. La idea es que si alguien afirma que una propiedad le corresponde y una docena de sus vecinos concuerdan unánimemente que eso es correcto y preciso, hay grandes posibilidades de que esa persona sea la “dueña”. Según estos autores, si la propiedad de un espacio de tierra no es clara, eso

¹⁴⁴Fernando J. López de Zavalía, “La usucapión de la ley 24.374”, 752-753.

¹⁴⁵Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios”, 6.

¹⁴⁶Peter F. Schaefer y Clayton Schaefer, “An Innovative Approach to Land Registration in the Developing World. Using Technology to Bypass the Bureaucracy” (Washington D.C.: Cato Institute, 2014).

afecta la calidad de los reclamos de todo el área, y los dueños de las tierras tienen incentivos para eliminar esa ambigüedad. Esto lo constataron en sus observaciones al notar que en la mayor parte de los grandes asentamientos, las negociaciones de límites básicos de propiedad ya se encuentran hechas. Según Lucas Hunter, el director de legales de TECHO, lo mismo ocurre en Argentina, donde existe un sentido de la propiedad basado en usos y costumbres¹⁴⁷. Es por esto que los sistemas de regularización dominial deberían tomar las bases de los registros ya hechos y acordados en las comunidades y no invalidar tales negociaciones¹⁴⁸. Un primer acercamiento a este tratamiento del tema está siendo realizado por las organizaciones sin fines de lucro ACIJ y Wingu¹⁴⁹. Lo que hacen es elaborar junto con los habitantes del lugar un mapa digital con el trazado de las villas. A su vez, el proyecto cuenta con una aplicación donde los vecinos pueden geo localizar problemas¹⁵⁰. La semejanza con la idea de Peter F. Schaefer y Clayton Schaefer es clara, ya que ambos ponen la tecnología al servicio de los habitantes y tienen un enfoque participativo. Si bien creo que la iniciativa de ACIJ y Wingu es muy positiva, considero que sería muy enriquecedor si cada habitante incluyera en el mapa la extensión de su terreno.

d) La escribanía citará y emplazará al titular de dominio de manera fehaciente en el último domicilio conocido y sin perjuicio de ello lo hará también mediante edictos que se publicarán por tres días en el Boletín Oficial y un diario local, o en la forma más eficiente según lo determine la reglamentación, emplazándose a cualquier otra persona que se considere con derechos sobre el inmueble, a fin de que deduzcan oposición en el término de 30 días;

La citación al titular de dominio puede tener como resultado tres casos distintos: que éste se presente y otorgue su consentimiento, que se presente y deduzca oposición, o que no se presente. Cada uno de estos casos se analizará en los incisos siguientes.

¹⁴⁷ A modo de ejemplo, Lucas Hunter comenta que para dejar reflejada la "venta" de un terreno, se deja una hoja Rivadavia de carpeta de colegio.

¹⁴⁸ Peter F. Schaefer y Clayton Schaefer, "An Innovative Approach to Land Registration in the Developing World. Using Technology to Bypass the Bureaucracy" (Washington D.C.: Cato Institute, 2014), 5-6.

¹⁴⁹ "Sobre el proyecto Caminos de la Villa", Caminos de la Villa, disponible en: <https://www.caminosdelavilla.org/about> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁵⁰ Nicolás Cassese, "Adiós a las villas invisibles: con GPS, mapean sus calles y manzanas", *La Nación*, 13 de junio de 2015, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1801339-adios-a-las-villas-invisibles-con-gps-mapean-sus-calles-y-manzanas> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

e) No existiendo oposición y vencido el plazo, la escribanía labrará una escritura con la relación de lo actuado, la que será suscripta por el interesado y la autoridad de aplicación, procediendo a su inscripción ante el registro respectivo, haciéndose constar que la misma corresponde a la presente ley;

Una vez terminados los 30 días y sin que conste oposición, la escribanía que corresponda confeccionará una “escritura” con la “relación de lo actuado”, suscripta por el interesado y la autoridad de aplicación, que se inscribirá con la constancia de que pertenece a la ley 24.374. Dicha inscripción producirá los efectos de inscripción de título para el inicio del término de 10 años establecido en el art. 3999 del Código Civil de Vélez para la usucapión breve¹⁵¹. Es decir, mediante buena fe y justo título por 10 años.

En base a esto es que los doctores Castro Hernández y Clerici consideran que esta inscripción registral no transmite el dominio del inmueble al poseedor, sino que simplemente hace de “justo título” para empezar a computar la prescripción decenal. Sin embargo, vale notar que según el artículo 4003 del Código Civil de Vélez Sarsfield, el plazo de la prescripción comenzaría a contarse desde la fecha del título, pero en el artículo 8 de la ley 23.473 se establece que se computará a partir de su inscripción registral¹⁵². Esta cuestión ha creado una gran discusión entre doctrinarios respecto de si el título a que hace referencia el artículo 6 es efectivamente un “justo título”. Por mi parte considero que tal discusión es fútil ya que a pesar de que no se cumplen los requisitos legales para considerarse justo título, sus efectos prácticos son los que la ley establece para él.

En cuanto a este inciso, los doctores Abatti y Allende, entre otros, sostienen que incluso si el acto administrativo se materializa, el titular dominial podrá plantear judicialmente la nulidad por la violación de los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional, que protegen la propiedad privada y la garantía de defensa en juicio, respectivamente¹⁵³. Por otro lado, también es cierto que la reforma constitucional de 1994 incorporó mediante el art.14 bis el “derecho de acceso a una vivienda digna”; y el art.75 inciso 22, que otorga jerarquía constitucional a diversos tratados internacionales. Dentro de estos tratados, se hace referencia

¹⁵¹Fernando Alfredo Sagarna. “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios”, 7.

¹⁵²Manuel Horacio Castro Hernández y Luis Sebastián Clerici. “Evolución de los modos de adquisición del dominio con especial referencia a la usucapión, y consideraciones acerca de la ley de regularización dominial 24.374”, 1492.

¹⁵³Manuel Horacio Castro Hernández y Luis Sebastián Clerici. “Evolución de los modos de adquisición del dominio con especial referencia a la usucapión, y consideraciones acerca de la ley de regularización dominial 24.374”, 1492.

al derecho a una vivienda digna, siendo tales, los artículos 11 y 23 de la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre; el artículo 25 apartado 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 21, apartado 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cultura¹⁵⁴. A su vez, los derechos deben ser entendidos de manera armónica, y tal como establece el artículo 33 de la Constitución Nacional, *“Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”*. Dicho esto, considero que la obligación de parte del Estado del derecho de acceso a una vivienda digna, no implica un deber por parte de otros ciudadanos a garantizarlo mediante una menor protección de su propiedad. Sin embargo, considero que en este caso la ley ha sido muy cautelosa de proteger de manera acabada al titular registral de la vivienda, dándole numerosas oportunidades para defender su derecho, por lo que no considero que la ley sea inconstitucional. De todas maneras, considero que se debería evitar en futuras leyes la regularización de tierras privadas.

Por otro lado, cabe preguntarse aquí sobre la posibilidad de transmitir, por cesión a terceros, los derechos emanados de la inscripción del acta-escritura que da cuenta de la posesión. La norma bajo análisis no hace ninguna referencia sobre este tema, por lo que para algunos autores debe entenderse librado a las disposiciones que establezcan las provincias adheridas a la ley¹⁵⁵.

En la provincia de Buenos Aires, se establece en el artículo 17 del decreto N° 2815/96 la posibilidad de transmitir mediante cesión de derechos por acto entre vivos o a título universal, mientras esté en curso el plazo de 10 años, o cuando luego de cumplido el plazo no se hubiese solicitado la consolidación del dominio. En el mismo sentido, en la provincia de Córdoba, el artículo 8 de la ley N° 8932/03 prescribe que el poseedor cuya anotación registral este basada en la ley 24.374, podrá ceder sus derechos a terceros mediante escritura pública, debiendo el Registro General, cuando fuera requerido por persona interesada, registrar dichas cesiones. En sentido opuesto, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estipula en el artículo

¹⁵⁴Diego De Rosa y Diego Gustavo Edwin Abadie, “Contornos del régimen de regularización dominial de la ley 24.374 y sus modificatorias”, N°42 (La Plata: Anales Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2012), 87.

¹⁵⁵Diego De Rosa y Diego Gustavo Edwin Abadie, “Contornos del régimen de regularización dominial de la ley 24.374 y sus modificatorias”, 91.

15 del decreto N° 105/98, que el acta-escritura no podrá ser objeto de cesión o transferencia hasta que no se cumpla el plazo de 10 años¹⁵⁶. El argumento para esta postura es que una persona no puede enajenar un dominio del que carece¹⁵⁷, en consonancia con el artículo 3270 del Código Civil de Vélez¹⁵⁸. En lo que aquí respecta, considero que se debería permitir la cesión ya que una de las ventajas de contar con un título de propiedad es que transforma en líquido el mayor capital con el que cuentan las familias de pocos recursos. De esta forma, la cesión facilita el comercio y permite a las familias alocar sus recursos de la forma más conveniente de acuerdo a sus necesidades. Por ejemplo, tal como señala Marina Klemensiewicz, titular de la Secretaría de Hábitat e Inclusión de la Ciudad de Buenos Aires, la Villa 31 “ (...) está ubicada en el lugar más caro y más estratégico de la ciudad”. Esto hace pensar que tal vez para alguien de pocos recursos sería más conveniente vender su propiedad y obtener otra vivienda legalmente en otro sitio más accesible, aprovechando el alto valor de su tierra¹⁵⁹. Sin embargo, es cierto que el valor de la tierra sólo sería alto si se erradicara la villa de emergencia o se regularizaran la mayoría de las situaciones de informalidad; una unidad aislada no tendría el valor de mercado de la zona. Pero es factible que un grupo o área voluntariamente venda su propiedad a un emprendedor y que como contrapartida el o los compradores tengan la obligación de encargarse de solucionar su situación habitacional¹⁶⁰. Si bien es cierto que en estos casos podrían surgir problemas de *holdouts*¹⁶¹, ya que hay una gran cantidad de intereses diversos, no creo que la expropiación sea una solución adecuada. Esto se debe por un lado a que atentaría contra los mismos beneficios de contar con derechos de propiedad, ya que quitaría previsibilidad. Y por el otro, porque considero que expropiar a individuos privados para dar a otros privados estaría forzando el concepto de utilidad pública que establece el artículo 17 de la Constitución Nacional. Sin embargo, el artículo 1° de la ley 21.499 establece que la utilidad pública comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual; y tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁶² como la doctrina, consideran que una expropiación

¹⁵⁶Diego De Rosa y Diego Gustavo Edwin Abadie. “Contornos del régimen de regularización dominial de la ley 24.374 y sus modificatorias”, N°42 (La Plata: Anales Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2012), 91.

¹⁵⁷Cám. de Ap. en lo Civil y Comercial, Mercedes, Sala III “Félix, Antonio V. v. Sucesión de Benito J. Curkovic”, 2009, 1.

¹⁵⁸“Nadie puede transmitir a otro sobre un objeto, un derecho mejor o más extenso que el que gozaba; y recíprocamente, nadie puede adquirir sobre un objeto un derecho mejor y más extenso que el que tenía aquel de quien lo adquiere”.

¹⁵⁹Laura Rocha, “La población de las villas creció un 52,3% entre 2001 y 2010”.

¹⁶⁰Una opción sería la construcción de departamentos para solucionar el problema de vivienda de los que vendieran sus terrenos, como está ocurriendo en Dharavi, la villa de emergencia más grande de Mumbai.

¹⁶¹Es la actitud de un propietario de negarse a aceptar un trato con la esperanza de obtener un mejor acuerdo, su poder radica en que es un “deal breaker”, sin su consentimiento no se puede llevar a cabo el proyecto.

¹⁶²Como en el caso “Gobierno nacional c. Ferrari, Jorge” (CSJN, 10 de noviembre de 1991). Aquí se declara la ausencia manifiesta de utilidad pública, ya que se expropia a un individuo para otorgar esa propiedad a otra, para su provecho

puede redundar en un beneficio a la comunidad aunque el inmueble no pase al dominio público¹⁶³. Por otra parte, se podría pensar que de permitirse esta cesión de derechos se generaría una situación en que habría incentivos para ocupar tierras que tengan potencial de desarrollo inmobiliario. Sin embargo considero en todo mi análisis que se debería evitar la existencia de tierras vacantes, principalmente estatales, para evitar futuras ocupaciones en general.

f) Si se dedujese oposición por el titular del dominio o terceros, salvo en los casos previstos en el inc. g), se interrumpirá el procedimiento;

Según la oposición de que se trate, la ley dispone que se interrumpa el procedimiento o no. Si el procedimiento se interrumpe, se archiva lo actuado y el solicitante no podrá acogerse a los beneficios de la ley. A este respecto, el artículo 6 del decreto reglamentario del Poder Ejecutivo Nacional N° 1885/94 establece que la oposición del titular del dominio sólo podrá fundarse en la ilicitud de la causa de la posesión detentada por el beneficiario. Según el Dr. Sagarna dicha reglamentación contraría lo establecido en el artículo 6 inc. (g), ya que allí se expresan los fundamentos que no interrumpirán el trámite administrativo, por lo cual, todo el resto de las oposiciones sí lo interrumpirían. A su vez, según el mencionado doctrinario, no es la reglamentación la que debe determinar las oposiciones válidas para interrumpir el proceso, sino la ley¹⁶⁴.

g) Cuando la oposición del titular del dominio o de terceros se fundare en el reclamo por saldo de precio, o en impugnaciones a los procedimientos, autoridades o intervenciones dispuestas por esta ley, no se interrumpirá el trámite, procediéndose como lo dispone el inc. e), sin perjuicio de los derechos y acciones judiciales que pudieren ejercer;

Con respecto a este inciso, las opiniones son diversas. Por un lado, cierta doctrina considera que es irrazonable e inconstitucional, especialmente al prohibir la oposición basada en el reclamo por el saldo del precio. Esto se debe a que consideran que se estaría violando la *exceptio non adimpleti contractus*. Por otro lado, otros autores consideran que el Código

patrimonial. Únicamente en casos de una falta de utilidad pública clara es que el Poder Judicial tiene la facultad de examinar dicha causa.

¹⁶³ Germán J. Bidart Campos, “Régimen constitucional de la expropiación”, Tomo III, (Buenos Aires: La Ley, 1999), 785.

¹⁶⁴ Fernando Alfredo Sagarna. “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios”, 7.

Civil no se encuentra en relación de superioridad constitucional con respecto a la ley 23.473. En este sentido, afirman que solo sería inconstitucional si se suprimiera el pago del saldo, pero al dejar a salvo las acciones judiciales respectivas, no lo suprime¹⁶⁵. A su vez, según los doctores Adrogué¹⁶⁶ y López de Zavalía, de admitirse en este proceso la *exceptio*, se frustrarían los fines de la ley. Esto debido a que la interrupción del trámite haría que el beneficiario se viera forzado a demandar por escrituración, lo cual implicaría el inicio de un proceso judicial, siendo esto lo que el legislador buscaba evitar al crear un régimen especial. Por mi parte considero que parecería irrazonable limitar de tal manera las oposiciones administrativas del titular del dominio; pero por otro lado, el propietario tiene medios jurídicos para defender su derecho y si no fuese así concurdo en que se recurriría frecuentemente en el proceso judicial y eso es lo que quiso evitar la ley en primer lugar.

h) Si el titular del dominio presentase consentimiento para la transmisión a favor del peticionante, la escrituración se realizará conforme a las normas de derecho común, siendo de aplicación las exenciones y beneficios previstos por el art.3º, los que se otorgasen en la reglamentación, y las que se dictasen en las respectivas jurisdicciones.

En este caso, en lugar de la escritura especial que establece el inc. (e) del artículo 6, el escribano otorgará una escritura pública en la forma ordinaria, con la excepción de su gratuidad (es decir, sin atender a las deudas tributarias).

Luego, el artículo 7 establecía que “*Cuando los inmuebles fuesen de dominio privado del Estado nacional, provincial o municipal, se procederá a la inmediata escrituración por intermedio de las escribanías habilitadas, con los beneficios previstos en el artículo 3º. En caso de incumplimiento por parte del Estado, los peticionantes podrán adherir al régimen y procedimientos de esta ley. Si el Estado nacional, provincial o municipal no habilitare este procedimiento, procederá la acción de amparo*”. Sin embargo, este artículo fue derogado por el artículo 1º de la ley N° 25.797. Como justificación al veto, el Poder Ejecutivo sostiene que el artículo “*...genera un tratamiento desigual entre los sujetos obligados por la ley a efectuar la escrituración, toda vez que, contempla el supuesto de escrituración inmediata en los casos en que los inmuebles pertenezcan al Estado, extremo no previsto para el caso de*

¹⁶⁵Fernando López de Zavalía. “La usucapión de la ley 24.374”, 756.

¹⁶⁶Manuel I. Adrogué. “La atribución de la propiedad de la vivienda económica en la ley 23.473”, N° 78 y sgts (Buenos Aires: La Ley, 1995), 960.

bienes del dominio de particulares.” Esta postura es compartida por la Dra. Kemelmajer de Carlucci¹⁶⁷. Por mi parte considero que el artículo era acertado y de haberse mantenido se hubiera podido formalizar un vasto sector de la población, ya que la gran cantidad de las tierras ocupadas son del Estado, al ser éste menos eficiente en el cuidado de su propiedad. Pienso que el artículo 16 de la Constitución Nacional estaría suficientemente resguardado ya que las situaciones son suficientemente distintas y la propiedad pública no cuenta con las mismas garantías que la privada.

Por otro lado, el artículo 8 prescribe que *“La inscripción registral a que se refiere el inciso e) del artículo 6° se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto transcurrido el plazo de diez años contados a partir de su registración. Los titulares de dominio y/o quienes se consideren con derecho sobre los inmuebles que resulten objeto de dicha inscripción, podrán ejercer las acciones que correspondan inclusive, en su caso, la de expropiación inversa, hasta que se cumpla el plazo aludido. Las provincias dictarán las normas reglamentarias y disposiciones catastrales y registrales pertinentes para la obtención de la escritura de dominio o título.”*

La doctora Kemelmajer de Carlucci argumenta que la ley no aclara como se adquiere la propiedad luego de los 10 años que establece el artículo 3999 del Código Civil de Vélez Sarsfield y el artículo 1898 del nuevo Código, por lo que no se sabe en qué carácter el beneficiario tiene el inmueble¹⁶⁸. Con respecto a esto, el Dr. Sagarna sostiene que la ley crea un nuevo tipo de posesión, intermedia entre la posesión ordinaria y la propiedad, es decir, una cuasi-propiedad¹⁶⁹. En el mismo sentido se expresa el Dr. Adrogué¹⁷⁰, que considera que el beneficiario no cuenta con un derecho real ya que la propiedad permanece en cabeza del titular registral; y tampoco tiene un derecho real contra el propietario ya que éste no tiene la obligación de transmitirle el dominio. Por mi parte, comparto la opinión de los doctrinarios Castro Hernández y Clerici en que no se trata de una situación jurídica *sui generis* ya que el beneficiario tiene la misma expectativa que todo poseedor a que cumplido el término y demás requisitos de la ley, se le reconozca el dominio sobre el inmueble¹⁷¹. Es decir, que el

¹⁶⁷ Aída Kemelmajer de Carlucci. “¿Usucapión administrativa? (Mucho ruido y pocas nueces)”, 910-912.

¹⁶⁸ Fernando López de Zavalía. “La usucapión de la ley 24.374”, 912.

¹⁶⁹ Fernando Alfredo Sagarna. “La ley 24.374 de regularización dominal: una fuente de litigios”, 8.

¹⁷⁰ Manuel I. Adrogué. “Propiedad de la Vivienda Económica en la Ley 24.374”.

¹⁷¹ Manuel Horacio Castro Hernández y Luis Sebastián Clerici. “Evolución de los modos de adquisición del dominio con especial referencia a la usucapión, y consideraciones acerca de la ley de regularización dominal 24.374”, 1493.

solicitante no adquiere la titularidad sino los requisitos para el cómputo de la prescripción breve, tratándose entonces, de un derecho personal.

En cuanto a la forma en que el beneficiario adquiere la propiedad luego de cumplido el plazo, la doctora Kemelmajer de Carlucci plantea cuatro soluciones posibles¹⁷²:

- La conversión automática de la anotación registral en inscripción de dominio. Debido a que la ley no lo estipula explícitamente, debe estarse al principio de la rogación.
- La inscripción registral mediante trámite judicial. Esta opción está descartada ya que esto fue lo que el régimen especial buscaba evitar.
- La transformación de la anotación en inscripción del dominio mediante rogación por acto público. El problema con el presente supuesto es que el registro desconoce las posibles actuaciones judiciales que podría haber sobre el inmueble.
- La solicitud judicial de la transformación del asiento registral. Una vez más, esta opción va en contra de los objetivos de la norma.

La opción más eficiente de acuerdo a los objetivos de la ley hubiera sido que esta estipulara que cumplido el plazo de 10 años, la posesión automáticamente se convirtiera en propiedad. Sin embargo, de esta forma no se otorga la protección más adecuada al derecho de propiedad. Para ello se debería requerir que transcurrido el plazo el solicitante tuviera que realizar los trámites para la prescripción breve en la justicia; pero esto vulneraría y desvirtuaría el espíritu de la ley¹⁷³.

Al no haber quedado claro este aspecto, en 2003 se modificó el artículo 8 de la ley 24.374, a través de la ley 25.797 y se estableció que la inscripción registral a favor del beneficiario, se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto cumplido el plazo de 10 años¹⁷⁴. De esta forma se crea una prescripción adquisitiva breve automática.

¹⁷²Aída Kemelmajer de Carlucci, “¿Usucapión administrativa? (Mucho ruido y pocas nueces)”, 912.

¹⁷³Fernando Alfredo Sagarna, “La ley 24.374 de regularización dominal: una fuente de litigios”, 9.

¹⁷⁴Juan Manuel Ortega y Gustavo Fabián Rullansky. “POSESION: BOLETO DE COMPRAVENTA: La anotación en aquellas demarcaciones en donde se anotan estos contratos. REGISTRO DE POSEEDORES. REGULARIZACION DOMINIAL: LEY 24.374 Y MODIFICATORIAS. CONSOLIDACION.- TITULACIONES INSUFICIENTES.-DOBLE DOMINIO.-CAMPOS COMUNEROS.”

Debido a que el artículo 9 fue analizado conjuntamente con el artículo 3, procederemos a evaluar el artículo 10. Dicho artículo establece que *“La presente ley es de orden público y el Poder Ejecutivo reglamentará la misma en lo que fuese de su competencia, dentro de los 60 días de su publicación en el Boletín Oficial. Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, dictarán las normas complementarias y reglamentarias en el plazo de 60 días a contar de la reglamentación.”*

El Poder Ejecutivo reglamentó la ley mediante el decreto N° 1885/94 el 31 de octubre de 1994, por lo que las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tuvieron 60 días a partir de aquella fecha para establecer sus respectivas reglamentaciones. En el caso de la provincia de Buenos Aires, esta la realizó el 21 de octubre de 1994 mediante el decreto 3991/94.

Como resumen considero que la Ley Pierri fue un gran avance en el sentido de ser una ley clara con un proceso de aplicación fácil de identificar. Cabe aclarar sin embargo, que en el 2004 se cumplieron 10 años de la creación de la ley. Esto es relevante ya que luego de la inscripción el beneficiario debe esperar 10 años para pasar a ser propietario, por lo que a partir de 2004 deberían empezar a constar inscripciones en el Registro de la Propiedad Inmueble bajo la Ley 24.374. A pesar de esto, Lucas Hunter, director de legales de TECHO, afirma que aún no consta ninguna inscripción bajo esta ley. Es decir, que aún no se han visto sus efectos prácticos, lo que demuestra que por el momento no ha modificado la realidad que pretendía cambiar.

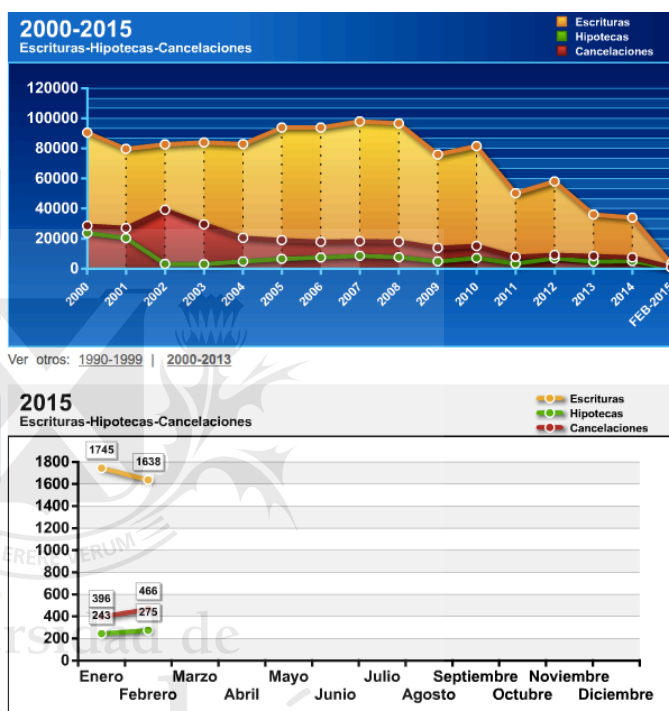
III. ACCESO AL CRÉDITO

Se ha discutido mucho en la literatura sobre regularización dominial la importancia que revisten los títulos de propiedad para el acceso al crédito. Sin embargo, creo que se debe analizar este aspecto en concreto y evaluar la cuestión de acuerdo a las características del crédito en Argentina, siendo este de gran relevancia ya que es una de las principales maneras de acceder a una vivienda.

El crédito hipotecario no ha demostrado relevancia a la hora de adquirir una vivienda en la última década. En la Ciudad de Buenos Aires en 2014 se registraron 33.922 escrituras de

inmuebles y solo 5.018 créditos hipotecarios. Esto implica que sólo el 14,8% de los nuevos propietarios realizó sus operaciones a través de crédito hipotecario, la mayoría de ellas se realizaron con financiamiento propio, es decir, ahorro¹⁷⁵. Y lo mismo está ocurriendo desde comienzos del 2015, donde hasta abril se registran 9.015 escrituras y 1.220 hipotecas¹⁷⁶. Esto parecería indicar que solo los sectores sociales con capacidad de ahorro pueden acceder a una vivienda, mientras que un gran sector de la población se encuentra imposibilitado.

Las razones para sostener esta afirmación son varias. Una de ellas, es que el aumento de los precios del suelo no ha ido acompañado de un aumento paralelo de los salarios. Para principios de 2014, en los 2 años anteriores los salarios habían aumentado un 60%, mientras que los valores de la tierra lo habían hecho en un 130% en Capital Federal. De acuerdo con un estudio de la Consultora W para la Cámara Argentina Inmobiliaria, al 60% les tomaría entre 34 y 70 años pagar un departamento estándar de 60m² si destinaran un tercio de su ingreso para ese fin. Al 20% más rico tardaría entre 5 y 17 años; Y el 20% más pobre, 155 años¹⁷⁷. Sólo 1 de cada 10 familias podría acceder a un departamento estándar en menos de 15 años¹⁷⁸.



Cuadro 1: “Actos Notariales de Transferencia de Derechos Reales de Capital Federal”, Cámara Inmobiliaria Argentina, 2015, http://www.cia.org.ar/estadisticas_escrituras.php (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁷⁵Lorena Putero. “VIVIENDA, DEFICIT HABITACIONAL Y POLITICAS SECTORIALES”, 7.

¹⁷⁶“Estadísticas”, Cámara Inmobiliaria Argentina, disponible en: http://www.cia.org.ar/estadisticas_escrituras.php (Ultimo acceso el 29 de junio de 2015).

¹⁷⁷Juan Pablo De Santis, “El mercado inmobiliario sigue cayendo, pero los dueños no bajan los precios”, *La Nación*, 6 de abril 2015, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1782657-el-mercado-inmobiliario-sigue-cayendo-pero-los-duenos-no-bajan-los-precios> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁷⁸“¿Cuántos años se necesitan para comprar una vivienda?”, *Infobae*, 17 de abril de 2015, disponible en: <http://www.infobae.com/2015/04/17/1722930-cuantos-anos-se-necesitan-comprar-una-vivienda> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

En cuanto a las ofertas de crédito, en primer lugar cabe resaltar que el máximo que los bancos financian es el 70% y la cuota mensual debe representar como máximo, el 40% del ingreso familiar mensual.

El Banco Nación es el que ofrece condiciones más beneficiosas en cuestión de préstamos. A continuación analizaremos someramente el tipo de préstamos que ofrece y sus características para tener una imagen de la situación.

Este banco ofrece dos tipos de préstamos. Por un lado se encuentran los préstamos personales y por otro, los créditos hipotecarios.

En cuanto a los créditos personales, existen 3 tipos en el país. Los Préstamos Personales en Efectivo, los Préstamos Personales Nación Sueldo y los Préstamos Personales para Empleados Públicos.

El primero se puede usar para el destino que uno quiera, incluyendo comprar una casa. Se puede sacar hasta en 60 cuotas a través de sistema francés¹⁷⁹, incluye seguro de vida y la posibilidad de que cuando se cancele el 50% del préstamo, este se pueda renovar, obteniendo así un nuevo crédito. La tasa va desde un 31% hasta un 36% en función al plazo y al monto que se solicite.

Los Préstamos Personales Nación Sueldo son exclusivos para quienes cobran su sueldo o haberes en dicho banco. A diferencia del préstamo anteriormente mencionado, aquí la tasa de interés es menor, va desde el 27% hasta el 32%. También existe la alternativa de solicitar hasta en 84 meses siendo empleados de la Administración Pública.

Por último, los Préstamos Personales para Empleados Públicos, incluyen a aquellos que formen parte tanto de la administración nacional como provincial. Tiene como ventajas una cuota muy accesible y un plazo más extendido. Permite renovar el crédito con solo el 30% de las cuotas pagas en caso de que uno necesite mayor liquidez. Un empleado provincial tiene

¹⁷⁹ Sistema francés es aquel que se utiliza en Argentina y se caracteriza porque todas las cuotas son iguales. Parte de la cuota va a intereses y parte a capital, cada mes, la proporción cambia en base a un cálculo financiero que depende de la tasa. Al principio se paga casi la totalidad de los intereses y al final del préstamo el capital (Francisco Jueguen, “Diez claves para tener en cuenta antes de sacar un crédito hipotecario”, *La Nación*, 19 de julio de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1286228-diez-claves-a-tener-en-cuenta-antes-de-sacar-un-credito-hipotecario> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

un plazo de hasta 60 meses para devolver el préstamo, mientras que el nacional tiene hasta 84 meses. El sistema de amortización de las cuotas también es el francés. Cabe resaltar que la cuota no puede ser mayor al 30% del sueldo mensual del tomador.

En cuanto a los créditos hipotecarios del Banco Nación, hay dos opciones, ambas aplicables para acceder a una vivienda. Por un lado el Nación Casa Propia, y por el otro, el Nación Mi Casa.

El crédito Nación Casa Propia busca que sus destinatarios puedan obtener su primer hogar para vivir en familia y ocupar permanentemente. Es por esto que tiene una tasa de interés baja y no tiene costos adicionales. Los montos de los créditos van de \$100.000 a \$900.000 en efectivo y cubren hasta el 80% del valor de la propiedad. El plazo es de 20 años y la cuota no puede superar el 30% de nuestro sueldo mensual. Si se trata de un cambio de vivienda, el Banco da hasta \$700.000, que pueden ser utilizados para pagar el 100% de la diferencia entre la vivienda anterior y la nueva. La tasa de interés aquí es fija del 14,75% en los primeros 36 meses y luego los restantes es una tasa variable. Por ejemplo, si uno pide un crédito de \$600.000 a 20 años, la cuota es de \$7.800 pesos y el sueldo mínimo que debe tener es de \$26.000 pesos. Esto refleja que obtener un crédito hipotecario está lejos de las posibilidades de una gran franja de la población, y especialmente de aquellos en asentamientos informales. A su vez, como se verá en el cuadro inferior, difícilmente se podrá encontrar hoy en día un departamento usado de 45m² a \$600.000, que incluso resulta pequeño para una familia de cuatro. Si tomamos en cuenta los precios del cuadro, tomando el valor más bajo de los datos actuales, \$959.040, se debería pagar mensualmente \$12.454, por lo cual el tomador debería contar con un sueldo mínimo de \$41.513. E incluso si el tomador contara con esos ingresos, no podría obtener el crédito en cuestión ya que excede el monto máximo de \$900.000¹⁸⁰.

Barrio	Octubre 2011	Octubre 2012	Octubre 2013	Octubre 2014
Recoleta	\$474,075	\$701,663	\$1,056,141	\$1,490,400
Palermo	\$464,400	\$691,740	\$1,051,722	\$1,419,120
Caballito	\$367,650	\$564,165	\$835,191	\$1,166,400
Congreso	\$334,755	\$501,795	\$766,697	\$1,036,800
Flores	\$328,950	\$498,960	\$720,297	\$1,023,840
P. Patricios	\$291,218	\$476,280	\$695,993	\$959,040

Cuadro 2: "Valor de un departamento usado de 45m² estándar, en pesos", Reporte Inmobiliario, 2014, <http://www.reporteinmobiliario.com.ar/nuke/article2830-precios-de-departamentos-alquileres-y-credito.html> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁸⁰De todas maneras se debe tener en cuenta que estos precios son de Capital Federal, donde la tierra es más cara, sin embargo, es relevante ya que la mayor cantidad de asentamientos informales se encuentra allí.

Cabe tener en cuenta, que según el informe de la Evolución de la Distribución del Ingreso del INDEC del primer semestre de 2015, las personas que ganan a partir de \$13.000 mensuales forman parte del 10% más rico del país¹⁸¹.

En cuanto al crédito Nación Mi Casa, da la posibilidad de sacar un crédito con un plazo de hasta 30 años (un plazo mayor que el crédito anterior). La cuota no puede ser mayor al 115% de lo que uno pagaría de alquiler o al 30% del sueldo. Con respecto al monto, el costo de la vivienda que uno compre no puede ser mayor a 2 millones de pesos. Y la tasa de interés, es mayor que la anterior, es del 16% anual y el inmueble queda como garantía. Se debe contar con seguro de vida obligatorio de Nación Seguros, Sancor Seguros o SegurCoop Cooperativa. Para un crédito a 30 años, por cada \$100.000 que uno solicite, deberá pagar mensualmente \$1.385; por lo que si obtiene un crédito de \$600.000, deberá pagar \$3.310 mensuales. Aquí existe la alternativa de sacar un crédito de hasta \$450.000 para hacer terminaciones a la casa propia, pero el monto no puede superar el 65% del presupuesto total de la construcción, sin incluir el terreno¹⁸².

Como requisitos para estos dos créditos se establece, para empleados, tener un sueldo fijo y en blanco, con una antigüedad no menor a 6 meses y continuación laboral probable como mínimo de 1 año; para autónomos, 1 año de ejercicio profesional con la primera Declaración Jurada de Ganancia; y para monotributistas, como mínimo 2 años de trabajo con inscripción al monotributo y pagos al día¹⁸³.

El incremento de la brecha entre ingresos y valores de propiedades dentro de una economía con tasas de inflación elevada, dificulta aún más la posibilidad de obtener un crédito para acceder a una vivienda. El crédito hipotecario dentro del sistema financiero argentino es una materia pendiente, pero durante los últimos dos años calificar y poder pagar la cuota que insume la compra de una vivienda se tornó imposible para un asalariado medio¹⁸⁴. Esto hace pensar que la obtención de títulos de propiedad no modificaría el acceso al crédito en estas circunstancias. Según Galiani y Schargrodsky, esto no es sorprendente, ya que la evidencia

¹⁸¹«Evolución de la Distribución del Ingreso», INDEC, 2015, disponible en:

http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos1trim_15.pdf (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁸²«Préstamos del Banco Nación», El Mejor Trato, disponible en: <https://www.elmejortrato.com.ar/creditos/prestamos-banco-nacion> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁸³«Préstamos del Banco Nación», El Mejor Trato, disponible en: <https://www.elmejortrato.com.ar/creditos/prestamos-banco-nacion> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁸⁴«Préstamos del Banco Nación», El Mejor Trato, disponible en: <https://www.elmejortrato.com.ar/creditos/prestamos-banco-nacion> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

anterior sobre el efecto crediticio de los títulos de propiedad era ambiguo. Los autores consideran que esto se debe a que la posesión real no parece ser una condición suficiente para el acceso al crédito formal¹⁸⁵. A su vez, argumentan que los posibles acreedores probablemente evalúen que el desalojo de esos hogares en caso de incumplimiento es poco probable, e incluso si lo fuera, el costo legal del proceso podría exceder el valor de mercado de las parcelas¹⁸⁶.

1. Procrear

Una línea de crédito más reciente es Programa de Crédito Argentino (Procrear), creado en 2012, y que cuenta con 2 líneas principales, una destinada a la compra del terreno y la construcción posterior de la vivienda; y la otra, dirigida a la compra de un departamento o casa a estrenar¹⁸⁷. También se encuentra la línea de construcción de vivienda para familias que ya cuentan con un terreno, la línea para la ampliación o terminación de la vivienda; y la línea de refacción¹⁸⁸.

La compra de terreno y construcción de vivienda, esta destinada a familias que buscan construir su vivienda única, familiar y permanente pero no disponen de suelo. A diferencia de otros créditos, esta línea financia hasta el 100% tanto del valor del terreno como de la construcción de la casa. El valor máximo del terreno es de \$150.000, y se financia hasta \$125.000; y la obra de construcción se financia hasta \$520.000¹⁸⁹. Como se ve, son montos reducidos, especialmente en el caso del terreno. En cuanto al Costo Financiero Total¹⁹⁰ con IVA, esta se encuentra entre un 3,47% y un 16,35% a pagar entre 20 y 30 años. A su vez, se facilitan distintos modelos de planos gratis para ahorrar los costos de un arquitecto¹⁹¹.

¹⁸⁵Se requieren a su vez las mencionadas en el párrafo anterior.

¹⁸⁶Galiani, Sebastián y Ernesto Scharrodsky. "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling", 28.

¹⁸⁷"Lanzamiento de la nueva línea de créditos del PROCREAR para viviendas", Página oficial Cristina Fernández de Kirchner, disponible en: <http://www.cfkargentina.com/nuevos-creditos-procrear-viviendas/> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁸⁸ Por cuestiones de brevedad solo se analizarán en el presente trabajo las dos líneas de crédito principales.

¹⁸⁹ Tanto los montos como las tasas de interés se han ido cambiando moderadamente con el tiempo.

¹⁹⁰ El Costo Financiero Total es la principal variable a tener en cuenta al elegir un préstamo ya que indica el costo global que deberá pagar el cliente. El costo financiero total está compuesto por la Tasa Nominal Anual (TNA) y todos los costos de operación que sean necesarios ("Préstamos. Costo Financiero Total (CFT)", Banco Central de la República Argentina, 2009-2012), disponible en: <http://www.clientebancario.gov.ar/default.asp> último acceso el 29 de julio de 2015). La Tasa Nominal Anual es el porcentaje que hay que aplicar sobre el monto de un préstamo para determinar cuánto se deberá pagar al año en concepto de intereses si la devolución se hace toda junta (Equipo Editorial Buenos Negocios, "Tasas de interés, nominales, efectivas y más", Galicia, disponible en: <http://www.buenosnegocios.com/notas/422-tasas-interes-nominales-efectivas-y-mas> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁹¹"Compra de vivienda a estrenar/Características", Anses, disponible en: <http://www.procrear.anses.gob.ar/compra-estrenar/> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

Con respecto a la compra de viviendas a estrenar, otorga un crédito hipotecario que financia el 90% del valor de la propiedad y la construcción de la vivienda deberá concluir dentro de los 12 meses de iniciado el trámite del crédito. Se otorgan créditos de hasta \$600.000 para la compra de la vivienda, con un Costo Financiero Total con IVA entre el 3,85% y el 18,74%. Este crédito se otorga a un plazo que va desde 20 o 30 años¹⁹². El tamaño máximo de la vivienda no podrá exceder los 100 mts² y el valor total de la misma será como máximo de \$850.000.

Estos créditos son sorteados por la Lotería Nacional y tienen un número límite. Como requisitos es necesario tener un empleo formal y en blanco, tener entre 18 y 65 años y que el préstamo sea destinado inicialmente a la vivienda única, familiar y de ocupación permanente¹⁹³.

Las críticas y problemas esbozadas sobre el plan Procrear se centran principalmente en su origen previsional; la insuficiencia de los montos; el constante aumento de las propiedades, el suelo y materias de construcción; y el alcance reducido que tiene para los grupos más necesitados.

La cuestión relativa al origen de los fondos no es menor, ya que expertos advierten que se podría generar una situación ruinoso para el sistema previsional¹⁹⁴. Esta afirmación se basa en que según el Instituto para el Desarrollo Social Argentino, con un nivel de inflación del 25%¹⁹⁵, por cada \$2 que la Anses destina al financiamiento de Procrear, esta sólo recupera \$1. Es decir, que la mitad del patrimonio de los jubilados podría desaparecer. El mencionado instituto sostiene a su vez que se están instrumentando las mismas prácticas que llevaron al sistema previsional a su bancarrota anteriormente. Esto resulta preocupante, incluso sin considerar la legitimidad o no de utilizar los fondos de los jubilados para otorgar créditos.

¹⁹² “Compra de vivienda a estrenar/Características”, Anses, disponible en: <http://www.procrear.anses.gob.ar/compra-estrenar/> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁹³ Ignacio Carballo y Martín Grandes, “El Acceso al Crédito para Vivienda: Pro.Cre.Ar y la Demanda Potencial de los Sectores de Menores Ingresos” (Buenos Aires: Centro de Finanzas de la Universidad Católica Argentina, 2013), disponible en: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/El_Acceso_al_Cr-dito_para_Vivienda_de_los_m-s_Pobres.pdf (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁹⁴ “Advierten que la financiación de Procrear pone en riesgo la mitad del patrimonio de los jubilados”, *iProfesional*, 28 de octubre de 2013, disponible en: http://www.iprofesional.com/notas/173116-Advierten-que-la-financiacion-de-Procrear-pone-en-riesgo-la-mitad-del-patrimonio-de-los-jubilados?page_y=0 (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁹⁵ Cabe tener en cuenta que en la actualidad consultoras privadas y la medición del Congreso estiman una inflación arriba del 30%.

Por otro lado, el hecho de que el precio de la tierra y los materiales de construcción no cesan de aumentar se encuentra relacionado a las críticas sobre la insuficiencia de los montos de Procrear. El responsable de la Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario, Carlos Rovitti, asegura que los beneficiarios “no llegan con los números a construir lo que quieren” por lo que la mayoría busca ayuda económica de manera alternativas ya que “los montos no dan”¹⁹⁶. Una prueba de ello es que al iniciar la iniciativa, en el 2012, los montos para la compra de terreno y construcción de vivienda entre \$200.000 y \$350.000. En ese momento, la Anses fijó como referencia un valor de \$3.000 por metro cuadrado, por lo cual, para el valor más bajo, la financiación permitía a los beneficiarios construir viviendas de 66 metros cuadrados aproximadamente y de 115 metros cuadrados para el valor más elevado. Un año después, en el 2013, los valores habían aumentado pero los montos no, por lo que con los \$200.000 se podían construir 50 metros cuadrados, es decir, el equivalente a un ambiente menos. En cuanto al monto mayor, se podían construir 26 metros cuadrados menos, de 116 metros cuadrados a 90¹⁹⁷. Si bien en la actualidad los montos de los créditos han aumentado, los costos se han incrementado por encima de ellos¹⁹⁸. Como solución, el gobierno ha intervenido fijando precios máximos en los materiales de construcción¹⁹⁹ y congelando precios de terrenos²⁰⁰.

Según expertos, el aumento constante y generalizado de precios de los insumos y la mano de obra, se explica por la inflación²⁰¹. El Instituto para el Desarrollo Social Argentino argumenta que la solución genuina al problema es eliminar la inflación²⁰². Esto se basa en que si no se controla éste último factor, ningún monto será suficiente, y al mismo tiempo no es aconsejable destinar fondos públicos ilimitados a esta línea de crédito debido a las

¹⁹⁶“El camino hacia la casa propia con el plan Procrear”, *La Capital*, 17 de agosto de 2014, disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/economia/El-camino-hacia-la-casa-propia-con-el-plan-Procrear-20140817-0002.html> (Ultimo acceso el 29 de junio de 2015).

¹⁹⁷Patricio Eleisegui, “Créditos para viviendas: Procrear se aleja del objetivo inicial y la inflación ‘achicó las casas’”, *iProfesional*, 2 de agosto de 2013, disponible en: http://www.iprofesional.com/notas/165770-Crditos-para-viviendas-Procrear-se-aleja-del-objetivo-inicial-y-la-inflacin-achic-las-casas?page_y=435 (Ultimo acceso el 29 de junio de 2015).

¹⁹⁸Mariano Zalazar, “La suba de montos de Procrear no alcanza a cubrir la inflación”, *Los Andes*, 8 de junio de 2014, disponible en: <http://losandes.com.ar/article/la-suba-de-montos-de-procrear-no-alcanza-a-cubrir-la-inflacion> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

¹⁹⁹“Bossio recorre la provincia para controlar los proyectos Procrear tras las denuncias por aumentos”, *Infobae*, 16 de febrero de 2014, disponible en: <http://www.infobae.com/2014/02/16/1544124-bossio-recorre-la-provincia-controlar-los-proyectos-procrear-las-denuncias-aumentos> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

²⁰⁰“Plan Procrear: el gobierno advirtió que controlará el precio de los terrenos”, *Infobae*, 22 de octubre de 2013, disponible en: <http://www.infobae.com/2013/10/22/1518123-plan-procrear-el-gobierno-advirtio-que-controlara-el-precio-los-terrenos> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

²⁰¹Patricio Eleisegui, “Procrear rinde menos: los créditos no alcanza y los beneficiarios temen quedar a mitad de camino”.

²⁰²“Advierten que la financiación de Procrear pone en riesgo la mitad del patrimonio de los jubilados”, *iProfesional*.

consecuencias para el sistema previsional. A su vez, muchos especialistas afirman que se deberían propiciar las condiciones para que sea la banca privada quien ofrezca financiamiento accesible y no sólo créditos pequeños y a corto plazo.

Por otro lado, una crítica muy importante para el tema que aquí nos atañe, fue realizada en una investigación del Centro de Finanzas de la Universidad Católica Argentina (UCA). Allí se afirma que el plan no logra cubrir la demanda de inmuebles de los sectores de menos recursos. Según el estudio, con los datos de la Deuda Social Argentina de la UCA del 2011, un año antes que comience el programa, se estimó que había una cantidad de 987.000 hogares con ingresos menores a los \$5.000 que buscaban obtener un crédito. Y afirman que sólo 1 de cada 4 planes otorgados llegaron a ese segmento, el resto fue a los sectores de ingresos más elevados²⁰³. Aún si se eliminara de los 987.000 hogares a aquellos que no cumplen los requisitos, por ser trabajadores informales o desocupados, quedaría un total de 395.032 personas, con ingresos menores a \$4.600, dispuestos a demandar un crédito para vivienda. Esa cifra sola alcanza el número máximo de desarrollo de casas propuesto por el Estado para tres años²⁰⁴. Según Martín Grandes, el economista que supervisó la investigación mencionada, *“El plan es bueno, pero no está bien diseñado porque no llega a los que más lo necesitan”*²⁰⁵. Esto es de gran importancia porque implicaría que no estaría impactando al sector de la sociedad que recurre a asentamientos informales.

IV. PROPUESTA DE LEY - HABITAR ARGENTINA

Una vez analizado el trato que se ha dado anteriormente a la cuestión de los asentamientos de emergencia y los títulos de propiedad, considero pertinente analizar una de las principales propuestas para su tratamiento a futuro.

Habitar Argentina es un espacio conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que trabajan con el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda y a la tierra. Es por ello que desde mayo de 2010 estudian el tema de la regularización dominial. Como resultado de ese trabajo, en el Día

²⁰³Ignacio Carballo y Martín Grandes. “El Acceso al Crédito para la vivienda: Pro.Cre.Ar y la Demanda Potencial de los Sectores de Menores Ingresos”, 2.

²⁰⁴ Sería en los años 2012, 2014 y 2014.

²⁰⁵Patricio Eleisegui. “Créditos para viviendas: Procrear se aleja del objetivo inicial y la inflación ‘achicó las casas’ ”.

del Hábitat de octubre 2011, presentaron cuatro proyectos de ley, dentro de los cuales se encuentra el de regularización dominial.

En cuanto al marco legal, basan su propuesta de ley en pactos internacionales y artículos constitucionales. En cuanto a los artículos constitucionales, mencionan el artículo 14 bis, que establece el acceso a una vivienda digna. Cabe resaltar que en ningún momento se hace mención del artículo 17, que protege la propiedad privada. A su vez, se hace referencia al artículo 75 inciso 22, en que se incorporan pactos internacionales que han sido ratificados y se les otorga jerarquía constitucional, dentro de los cuales se protege el derecho a una vivienda digna²⁰⁶.

Por otra parte, sostienen que la falta de información pública sobre el tema y los costos de un juicio de usucapión hacen que los procesos de regularización planteados en nuestro orden jurídico actual no sean idóneos. Y aseguran que “La experiencia demuestra que la concreción de la regularización dominial con la consecuente titularización de la tierra, opera como reaseguro para el ciudadano, lo que induce y fomenta en el consolidado propietario mayor inversión y predisposición para la mejora, ampliación y terminación de su vivienda (...)”.

En cuanto a su articulado, lo primero que salta a la vista es que en el artículo 1 se declara la emergencia habitacional nacional por 4 años. Lo que esto implica, es que se suspenden los desalojos de las familias en asentamientos precarios sobre tierras o inmuebles privados del Estado. Considero por un lado que esto es correcto ya que se requiere una solución al problema y la situación es efectivamente desastrosa. Pero por el otro, opino que la declaración de emergencia habitacional generaría incentivos para que aún más gente se instale en villas de emergencia. Es decir, en lugar de ayudar a dar una solución definitiva al problema considero que ayudaría a su perpetuación.

Por otra parte, el artículo 5 establece que la regularización no sólo esta destinada a inmuebles o fracciones de inmuebles que tengan como destino principal de casa habitación, sino también aquellos que constituyan una “unidad productiva familiar”. Considero que esa incorporación es muy positiva ya que las pequeñas empresas y negocios sufren también altos costos de formalización y los perjuicios de encontrarse dentro de la ilegalidad. Sin embargo,

²⁰⁶ Tales tratados y sus artículos se encuentran mencionados en la página 43.

como se mencionará más adelante, la regularización de estas viviendas no llevará a una resolución del problema, ya que los problemas de fondo subsistirán y el acceso a la vivienda seguirá siendo muy costoso, especialmente para la gente de pocos recursos. A su vez, al final de este mismo artículo se establece que la autoridad de aplicación podrá expropiar inmuebles, previo solicitar al Congreso la declaración de utilidad pública, y luego transferirlos, a título oneroso o gratuito, a sus ocupantes. Aquí considero que si se trata de inmuebles de dominio privado del estado que están inutilizados entonces sería correcto, pero en caso de que se tratara de propiedad privada considero que no sería beneficioso. Esto último se debe a que opino que las razones que se esgrimen para garantizar la propiedad privada (mediante la entrega de títulos) a los habitantes de villas de emergencia, son aplicables para todos los ciudadanos. Es decir, que considero que sería en cierta forma un contrasentido argumentar por un lado que los títulos de propiedad, y por lo tanto la propiedad privada, “opera como reaseguro para el ciudadano” y fomenta en el propietario mayor inversión; y por el otro, extender la expropiación de inmuebles a privados.

En cuanto a los costos del programa, se establece en el artículo 7 que los beneficiarios gozarán de gratuidad de todos los actos, y que las deudas impositivas no resultarán en ningún caso un impedimento. Como financiamiento se estipula en el artículo 11 que el Estado Nacional deberá crear el Fondo Nacional de Expropiaciones y Regularización Dominial, integrado por asignaciones presupuestarias, donaciones y demás²⁰⁷. Esto genera ciertas preocupaciones en cuanto a la sustentabilidad del programa. Debido a que la falta de presupuesto es una de las principales razones por las cuales los programas no se llevan a cabo y siendo éste absolutamente gratuito para el beneficiario, no es autosustentable sino que deberá contar con gran cantidad de financiamiento. Considero que sería más adecuado si se cobrara, como en el caso de la Ley Pierri, simplemente un 1% del valor del terreno, lo que permitiría cubrir los gastos.

Un aspecto del proyecto de ley que considero positivo es que en el artículo 8 inciso (1) se establece que la autoridad de aplicación evaluará la factibilidad técnica, jurídica y económica de los proyectos de regularización dominial de los asentamientos; y el inciso (7) del mismo artículo sostiene que “Cuando se trate de inmuebles que no cumplieran con las restricciones

²⁰⁷Incluyendo, “regularizaciones que se realicen a título oneroso, donaciones específicas que se reciban, montos de convenios realizados con organismos internacionales, como así también agencias de cooperación internacional, universidades nacionales o extranjeras y todo otro recurso a crearse con acreditación específica al rubro regularización” (Artículo 11 Ley Habitar).

que imponen las leyes provinciales sobre ordenamiento urbano y territorial para la aprobación de los planos de mensura y división, la autoridad de aplicación trabajará en la adecuación de los parámetros previstos (...)", pudiendo en cada provincia requerir de forma excepcional la aprobación de los mismos, aunque no cumplan con las medidas estipuladas. Esto es relevante ya que muchas de las villas de emergencia se encuentran en áreas donde su territorio es irrecuperable, como es el caso de la llamada "Villa Inflamable". La Villa Inflamable, ubicada en la localidad bonaerense de Avellaneda, dentro del Polo Petroquímico Dock Sud, se encuentra expuesta a numerosos contaminantes emitidos por las empresas del lugar. Debido a esto y a la pretensión de convertir al Polo Petroquímico en un puerto, las autoridades han decidido relocalizar la totalidad del asentamiento, en el marco de la causa "Mendoza Beatriz Silvia y Otros C/ESTADO NACIONAL y Otros S/Daños y Perjuicios", iniciada ante la Corte Suprema de la Nación²⁰⁸. Considero que estas situaciones particulares hay que contemplarlas ya que carecería de sentido otorgar títulos de propiedad en lugares que no cumplen las mínimas condiciones de salubridad y seguridad. En otros casos, para que los hogares cumplan con las medidas urbanísticas y jurídicas es necesario ensanchar calles y construir veredas, entre muchas otras cosas más. En la mayoría de los casos, las calles existentes son demasiado angostas para ser reparadas, la construcción de las casas es precaria y tienen riesgo de derrumbe. El problema que ocasiona es que estas características complican la creación de un sistema de cloacas, instalación de postes de luz y otros servicios básicos. Es por esto que las modificaciones de infraestructura estarían fuertemente limitadas y resultarían en cambios mínimos²⁰⁹.

Con respecto a la obtención del título de propiedad, este será otorgado una vez concluido el proceso de regularización dominial, previamente será inscripto de manera preventiva en el Registro de Propiedad Inmuebles de cada jurisdicción.

En conclusión, creo que si bien la propuesta de ley Habitar incluye varios aspectos positivos, hay ciertas cuestiones que deberían ser revisadas y reformuladas.

²⁰⁸ "Villa Inflamable, El contexto: contaminación, relocalización, participación", Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, disponible en: <http://acj.org.ar/villas/villainflamable/> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

²⁰⁹ Solanet et al., "Villas de emergencia en Buenos Aires: análisis de propuestas", 10.

V. REFLEXIONES FINALES

Luego de analizar la problemática en general y las principales leyes de regularización dominial, he llegado a conclusiones mixtas. En primer lugar, considero que si bien los presupuestos teóricos presentados en este trabajo son adecuados, en la realidad argentina el otorgamiento de títulos de propiedad se enfrenta con ciertos problemas. A este respecto considero que es revelador el hecho de que no sea una demanda de los habitantes de asentamientos precarios pasar a la legalidad²¹⁰. Y creo que esto se puede explicar mediante las palabras de Harold Demsetz, que afirma que los derechos de propiedad se desarrollan para internalizar externalidades cuando las ganancias de su internalización se vuelven mayores a sus costos²¹¹. Es decir, que si bien la informalidad presenta una gran cantidad de problemas, los costos de la propiedad formal son tan elevados que muchos habitantes no lo ven como beneficioso. Dentro de esos costos se encuentran los de la propia regularización²¹², que según el Banco Mundial y el director de legales de TECHO rondan el 8% del valor de la propiedad. A su vez, aunque sea de manera progresiva, deberán empezar a pagar impuestos que antes no abonaban.

Por otro lado, los simples títulos de propiedad sin su protección efectiva por las instituciones y la justicia carecen de valor, ya que los habitantes se encontrarían en una situación similar a la anterior, sólo que mucho más costosa. Y en el caso argentino, y de acuerdo a las estadísticas presentadas sobre la protección de la propiedad privada en el país, esto genera ciertas incertidumbres.

En conclusión, una de las cuestiones que estuvo pendiente durante el proceso de realización del presente trabajo es: ¿Cómo se evita que este problema se perpetúe y que no se trate de una solución momentánea? Y luego de analizarlo detenidamente considero que la vía legislativa puede que no sea la forma idónea para eliminar el problema de raíz. Esto se debe a que incluso si se trata de una ley ejemplar, clara y bien aplicada, los problemas que causaron la creación de asentamientos informales en primer lugar seguirán estando presentes. Y

²¹⁰Según un informe de TECHO, al ser preguntados los habitantes de distintos asentamientos sobre lo que debería hacer el Estado, el 40% dijo servicios básicos y de infraestructura, el 18% vivienda, el 9% recreación/contención/asistencia y solo el 8% tenencia del suelo (TECHO, “Relevamiento de asentamientos informales 2013”, 57).

²¹¹Harold Demsetz, “Towards a Theory of Property Rights”, 350.

²¹²Con la excepción de las leyes estudiadas que establecen la gratuidad del proceso.

probablemente la situación para los nuevos habitantes que quieran obtener una vivienda sea la misma, por lo que tal vez también recurran a la informalidad.

Es por esto que opino, en primer lugar, que se deberían reducir los costos de la regularización en general y simplificar el proceso. Considero en este respecto que si redujeran el número de procedimientos y el costo al promedio de la OCDE, sería un gran avance. En segundo lugar, creo que si se facilitara el crédito a tasas bajas y largo plazo, mediante el control de la inflación y estabilidad monetaria, podría significar un gran cambio en los márgenes. Finalmente, opino que una de las funciones principales del Estado es proveer servicios públicos de calidad, y por lo tanto debería cumplirla para toda la población. Considero que estas cuestiones deberían ir complementadas con una protección de la propiedad, en todas sus formas.



VI. BIBLIOGRAFÍA

Doctrina y artículos periodísticos:

“2015 Index of Economic Freedom”. Washington D.C.: The Heritage Foundation y Wall Street Journal, 2015, disponible en: <http://www.heritage.org/index/visualize?countries=argentina&type=8> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

“Advierten que la financiación de Procrear pone en riesgo la mitad del patrimonio de los jubilados”, *iProfesional*, 28 de octubre de 2013, disponible en: http://www.iprofesional.com/notas/173116-Advierten-que-la-financiacion-de-Procrear-pone-en-riesgo-la-mitad-del-patrimonio-de-los-jubilados?page_y=0 (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Aída Kemelmajer de Carlucci, *¿Usucapión administrativa? (Mucho ruido y pocas nueces)*. Buenos Aires: Jurisprudencia Adjunta, 1994.

Ana Paula Di Giovambattista et al. *Proceso de revalorización del suelo: un análisis regional del impacto distributivo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sociedad Argentina de Economía Regional, 2010, disponible en: <http://www.saerargentina.com.ar/trabajos/22%20-%20Di%20Giovambattista%20et%20al%20al%20Proceso%20de%20revalorizacion%20del%20suelo.PDF> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015)

Antonio L. Margariti, *Las villa miseria y la propiedad privada*, Economía Para Todos, disponible en: <http://economiaparatodos.net/las-villas-miseria-y-la-propiedad-privada/> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

“Banco Social de Tierras”, Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mujica”, disponible en: <http://www.tierras.gob.ar/bancosocialtierras.php?Ir2=bancosocialtierras> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Belén Fernández, “El 10% de porteños vive en villas (no se cumple ley de urbanización)”, *Ámbito Financiero*, 3 de marzo de 2015, disponible en: <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=780969> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

“Bossio recorre la provincia para controlar los proyectos Procrear tras las denuncias por aumentos”, *Infobae*, 16 de febrero de 2014, disponible en: <http://www.infobae.com/2014/02/16/1544124-bossio-recorre-la-provincia-controlar-los-proyectos-procrear-las-denuncias-aumentos> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Bradford J. De Long and Andrei Shleifer, *Princes and Merchants: European City Growth before the Industrial Revolution*. Chicago: Journal of Law and Economics, 36(2), 1993.

“Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010”, INDEC, 222, disponible en: http://www.censo2010.indec.gov.ar/archivos/censo2010_tomo1.pdf (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

“Compra de vivienda a estrenar/Características”, Anses, disponible en: <http://www.procrear.anses.gob.ar/compra-estrenar/> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

“Cuadro 4.9. Hogares por tipo de vivienda según régimen de tenencia de la vivienda. Año 2001”, INDEC (Los porcentajes son de elaboración propia), disponible en: http://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01 (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

“Cuadro V7. Total del país. Viviendas particulares por tipo de vivienda, según régimen de tenencia de la vivienda y propiedad del terreno. Año 2010”, INDEC (Los porcentajes son de elaboración propia), disponible en: http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

“¿Cuántos años se necesitan para comprar una vivienda?”, *Infobae*, 17 de abril de 2015, disponible en: <http://www.infobae.com/2015/04/17/1722930-cuantos-anos-se-necesitan-comprar-una-vivienda> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Derek Spitz, *Solidarity and disaggregated property rights: Roberto Unger's*, vol.23. New Heaven: Columbia Human Rights Law Review, 1991-1992.

Diario de sesiones, Cámara de Senadores de la Nación. Buenos Aires: 28ª reunión- 4ª sesión ordinaria de prorroga (especial), 1993.

Diario de sesiones, Cámara de Diputados de la Nación. Buenos Aires: 23ª reunión- 10ª sesión ordinaria, 1994.

Diego De Rosa y Diego Gustavo Edwin Abadie, *Contornos del régimen de regularización dominial de la ley 24.374 y sus modificatorias*, N°42. La Plata: Anales Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2012).

Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency. Washington D.C.: World Bank Group, 2015, disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Douglass North and Robert Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*. New York: Cambridge University Press, 1973.

Douglass North, *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981.

Editorial, “Villas y asentamientos, un crecimiento inaceptable”, *La Nación*, 10 de enero de 2014, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1654368-villas-y-asentamientos-un-crecimiento-inaceptable> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Eduardo Moisés Peñalver y Sonia K. Katyal, *1095 PROPERTY OUTLAWS. Pennsylvania: University of Pennsylvania Law Review, 2007.

“El camino hacia la casa propia con el plan Procrear”, *La Capital*, 17 de agosto de 2014, disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/economia/El-camino-hacia-la-casa-propia-con-el-plan-Procrear-20140817-0002.html> (Ultimo acceso el 29 de junio de 2015).

“El precio de los campos subió hasta 260% desde la devaluación”, *iProfesional*, 12 de septiembre de 2007, disponible en: http://www.iprofesional.com/notas/53147-El-precio-de-los-campos-subi-hasta-26325-desde-la-devaluacin?page_y=0 (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

“En diez años aumentó 50% la población de las villas de la Capital”, *Infobae*, 6 de enero de 2014, disponible en: <http://www.infobae.com/2014/01/06/1535183-en-diez-anos-aumento-50-la-poblacion-las-villas-la-capital> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Equipo Editorial Buenos Negocios, “Tasas de interés, nominales, efectivas y más”, Galicia, disponible en: <http://www.buenosnegocios.com/notas/422-tasas-interes-nominales-efectivas-y-mas> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

“Estadísticas”, Cámara Inmobiliaria Argentina, disponible en: http://www.cia.org.ar/estadisticas_escrituras.php (Ultimo acceso el 29 de junio de 2015).

“Evolución de la Distribución del Ingreso”, INDEC, 2015, disponible en: http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos1trim_15.pdf (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Frank K. Upham, *Chinese Property Rights and Chinese Theory*, 39. Hong Kong: HKLJ, 2009.

Fernando Alfredo Sagarna, *La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios*, vol. D. Buenos Aires: La Ley, 1996.

Fernando J. López de Zavalía, *La usucapión de la ley 24.374*, 934: 731.

Francisco Jueguen, “Diez claves para tener en cuenta antes de sacar un crédito hipotecario”, *La Nación*, 19 de julio de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1286228-diez-claves-a-tener-en-cuenta-antes-de-sacar-un-credito-hipotecario> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Fundamentos del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación, disponible en: <http://www.nuevocodigocivil.com/wp-content/uploads/2015/02/5-Fundamentos-del-Proyecto.pdf> (último acceso el 29 de julio de 2015).

Galiani, Sebastián y Ernesto Schargrotsky, *Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling*. Buenos Aires: Centro de Investigación en Finanzas, 2005.

Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, vol.162. New York: American Association for the Advancement of Science, 1968.

Germán J. Bidart Campos, *Régimen constitucional de la expropiación*, Tomo III. Buenos Aires: La Ley, 1999.

Germán Saller, “¿De qué se queja el campo?”, *Página 12*, 9 de diciembre de 2007, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3281-2007-12-09.HTML> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

Grupo Crónica, “Misericordia y millones en la villa 31”, *Crónica*, 29 de enero de 2014, disponible en: <http://www.cronica.com.ar/article/details/811/miseria-y-millones-en-la-villa-31> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

Harold Demsetz, *Towards a Theory of Property Rights*, vol.57, n°2. Chicago: American Economic Review, 1967.

Hernando de Soto con colaboración de E. Ghersi y M. Ghibellini, *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: El Barranco, 1986.

Ignacio Carballo y Martín Grandes, *El Acceso al Crédito para Vivienda: Pro.Cre.Ar y la Demanda Potencial de los Sectores de Menores Ingresos*. Buenos Aires: Centro de Finanzas de la Universidad Católica Argentina, 2013), disponible en: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/El_Acceso_al_Credito_para_Vivienda_de_los_m-s_Pobres.pdf (Último acceso el 29 de julio de 2015).

“Lanzamiento de la nueva línea de créditos del PROCREAR para viviendas”, Página oficial Cristina Fernández de Kirchner, disponible en: <http://www.cfkargentina.com/nuevos-creditos-procrear-viviendas/> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

Laura Rocha, “La población de las villas creció un 52,3% entre 2001 y 2010”, *La Nación*, 6 de enero de 2014, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1653114-la-poblacion-de-las-villas-crecio-un-523-entre-2001-y-2010> (Último acceso el 29 de julio de 2015).

Laura S. Underkuffler, *The politics of property and need*, vol. 20. Cornell: Cornell Journal of Law and Public Policy, 2010-2011.

Lorena Muñoz, *Regularización dominial. A más de una década de la Ley 24.374. Estado de la consolidación de dominio en la provincia de Buenos Aires y una posible actualización de régimen*, vol.38. La Plata: Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata, 2008.

Lorena Putero, *Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales*. Buenos Aires: Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria, 2012, disponible en: http://www.ciges.org.ar/documentos/Vivienda_Deficit_PolicasSectoriales.pdf (Último acceso el 29 de julio de 2015).

Malcom Langford, “Justiciabilidad en el ámbito nacional y los derechos económicos, sociales y culturales: un análisis socio-jurídico”, *Sur Revista Internacional de Direitos Humanos* 6, 11 (2009): 100 disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452009000200006&script=sci_arttext&tlng=es (Último acceso el 29 de julio de 2015).

Manuel Horacio Castro Hernández y Luis Sebastián Clerici, *Evolución de los modos de adquisición del dominio con especial referencia a la usucapión, y consideraciones acerca de la ley de regularización dominial 24.374*, vol. 180. Buenos Aires: El Derecho, 1999.

María Laura Canestraro, *Limites y paradojas de la nueva gestión urbana: un estudio de caso sobre las políticas de tierra*. Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, 2004, disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/canestraro.PDF> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

María M. Odarda, *Versión preliminar susceptible de corrección una vez confrontado con el original impreso*. Buenos Aires: Senado de la Nación, Secretaría Parlamentaria y Dirección General de Publicaciones, 2014.

Mariano Zalazar. “La suba de montos de Procrear no alcanza a cubrir la inflación”, *Los Andes*, 8 de junio de 2014, disponible en: <http://losandes.com.ar/article/la-suba-de-montos-de-procrear-no-alcanza-a-cubrir-la-inflacion> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

María Zapata, *Acerca de los Planes de vivienda en la Villa 21- 24*. Centro de Investigación para el Desarrollo, disponible en: <http://cidac.filo.uba.ar/sites/cidac.filo.uba.ar/files/revistas/adjuntos/Clase%203%20-%20Acerca%20de%20los%20planes%20de%20vivienda%20en%20la%20Villa%2021-24.pdf> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Manuel I. Adrogué, *La atribución de la propiedad de la vivienda económica en la ley 23.473, N° 78 y sgts*. Buenos Aires: La Ley, 1995.

Manuel Solanet et. al, *Villas de emergencia en Buenos Aires: análisis de propuestas*. Buenos Aires: Fundación Libertad y Progreso, 2013). <http://www.libertadyprogreso.org/wp-content/uploads/2013/06/Villas.pdf> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Martín Krause, *América Latina y la propiedad privada*. Cato Institute, disponible en: <http://www.elcato.org/america-latina-y-la-propiedad-privada> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Martín Krause, *Derechos de propiedad: China y América Latina*, Cato Institute, disponible en: <http://www.elcato.org/derechos-de-propiedad-china-y-am-rica-latina> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Martín Krause y Marcos Hilding Ohlsson, *La provisión de bienes públicos en ausencia del Estado: El caso del barrio de La Cava*. Buenos Aires: Latin American and Caribbean Law and Economics Association, 2010, disponible en: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1043&context=martin_krause (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Martín Krause, *Se puede privatizar la villa 31?*, Universidad Francisco Marroquín, disponible en: <http://bazar.ufm.edu/los-precios-de-mercado-en-la-villa-31-y-su-asignacion-en-propiedad/#sthash.SbuESvla.Xe2vrFbq.dpuf> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Martin O. Smolka y Adriana De A. Larangeira. *¿Cediendo terreno? Informalidad y políticas urbanas en América Latina*. Instituto de Estudios Urbanos, 2002, disponible en: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Asentamientos Informales/Cendiendo Terreno Informalidad-Smolka M-2007.pdf (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Nicolás Cassese, “Adiós a las villas invisibles: con GPS, mapean sus calles y manzanas”, *La Nación*, 13 de junio de 2015, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1801339-adios-a-las-villas-invisibles-con-gps-mapean-sus-calles-y-manzanas> (Ultima consulta el 29 de julio de 2015) (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Nora Clichevsky, *Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano*. Bogotá: Bitacora 14, 2009.

Nora Clichevsky, “Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización”, *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 6 (Julio, 2001): 15; 24.

Nora Clichevsky, *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización de América Latina 2003*. Santiago de Chile: CEPAL, 2003.

Jean O. Lanjouw y Philip I. Levy, *A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador*, New Haven: Yale University, 1998), disponible en: http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp788.pdf (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Jorge Lezcano, *La política de radicación de villas en la Capital Federal*. Fundación CECE, Serie de estudios N° 16, 1997.

Jorge Luis Ossona, *Tierras, sociedad y clientelismo en la Villa Fiorito: el caso de Villa Independencia*”. Ponencia presentada en primera reunión de investigadores del Centro de Estudios de Historia Política-Universidad de San Martín, mayo 2005, disponible en: http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/publicaciones/JorgeOssona/Tierras%20I%20Recuperado.PDF (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Jorge Martín Motta y Paz Ochoteco, *Intervenciones en el Hábitat de la población en situación de pobreza: Laboratorio Urbano Ambiental para la Villa 21/24 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de una gestión por asociación participativa y concertada*. Ponencia presentada en el 2° Congreso Iberoamericano de Teoría del Habitar y Universidad de Nacional de Colombia, Bogotá, septiembre 2010, disponible en <http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/4%205.pdf> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Juan F. Ramos Mejía, *La función social de la propiedad y la libre empresa en una economía de mercado*. Buenos Aires,: Ramos Mejía y Asociados, 2014), disponible en: <http://www.lexarg.com.ar/2014-06-13%20La%20institucion%20de%20la%20propiedad%20privada.pdf> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Juan Luciano Scatolini. *“Bienes Inmuebles del Estado” Su fin Social*. Buenos Aires: Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 2000, disponible en:

<http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/biblioscatolini.pdf> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Juan Manuel Ortega y Gustavo Fabián Rullansky. “POSESION: BOLETO DE COMPRAVENTA: La anotación en aquellas demarcaciones en donde se anotan estos contratos. REGISTRO DE POSEEDORES. REGULARIZACION DOMINIAL: LEY 24.374 Y MODIFICATORIAS. CONSOLIDACION.- TITULACIONES INSUFICIENTES.- DOBLE DOMINIO.-CAMPOS COMUNEROS.”

Juan Pablo De Santis, “El mercado inmobiliario sigue cayendo, pero los dueños no bajan los precios”, *La Nación*, 6 de abril 2015, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1782657-el-mercado-inmobiliario-sigue-cayendo-pero-los-duenos-no-bajan-los-precios> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Patricio Eleisegui, “Créditos para viviendas: Procrear se aleja del objetivo inicial y la inflación ‘achicó las casas’ ”, *iProfesional*, 2 de agosto de 2013, disponible en: http://www.iprofesional.com/notas/165770-Crditos-para-viviendas-Procrear-se-aleja-del-objetivo-inicial-y-la-inflacin-achic-las-casas?page_y=435 (Ultimo acceso el 29 de junio de 2015).

“Plan Procrear: el gobierno advirtió que controlará el precio de los terrenos”, *Infobae*, 22 de octubre de 2013, disponible en: <http://www.infobae.com/2013/10/22/1518123-plan-procrear-el-gobierno-advirtio-que-controlara-el-precio-los-terrenos> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Peter F. Schaefer y Clayton Schaefer, *An Innovative Approach to Land Registration in the Developing World. Using Technology to Bypass the Bureaucracy*. Washington D.C.: Cato Institute, 2014.

“Préstamos. Costo Financiero Total (CFT)”, Banco Central de la República Argentina, 2009-2012), disponible en: <http://www.clientebancario.gov.ar/default.asp> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015)

“Préstamos del Banco Nación”, El Mejor Trato, disponible en: <https://www.elmejortrato.com.ar/creditos/prestamos-banco-nacion> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Derechos seguros al suelo para todos*. New York: UN- HABITAT, 2008.

Oscar Oszlak, *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES/Humanitas, 1991.

Santiago Bozzola, Carolina Maglioni et al. *Ensayo: Antecedentes históricos y diagnóstico socio- espacial de la Villa 21-24*. Buenos Aires: FADU y FSOC, UBA, 2013.

Sebastián Ernesto Tedeschi, *El caso de Villa La Cava (Gran Buenos Aires, Argentina). Estudio sobre el Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava y el Programa Arraigo (1984-1999)*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007, disponible en: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Asent

[amientos Informales/Caso_Villa_Cava-Tesdeschi_S-2007.pdf](#) (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

“SE CREA EN EL AMBITO DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION LA COMISION DE TIERRAS FISCALES NACIONALES - PROGRAMA ARRAIGO”, Infojus, disponible en: <http://www.infojus.gob.ar/846-nacional-se-crea-ambito-presidencia-nacion-comision-tierras-fiscales-nacionales-programa-arraigo-dn19910000846-1991-05-02/123456789-0abc-648-0000-1991soterced> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Stephen Cowney, *Rule of Flesh and Bone: The Dark Side of Informal Property Rights*, n° 14-26. Fayetteville: University of Arkansas- School of Law, 1989.

Simon Johnson, et al. *Property Rights and Finance* 92(5). New York: American Economic Review, 2002.

TECHO, “Relevamiento de asentamientos informales 2013”. Buenos Aires: TECHO, 2013.

Teodosio Saavedra, *Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe: acceso al suelo urbano para los pobres*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

United Nations Development Program, *Making the Law Work for the Poor*. New York: Commission on Legal Empowerment for the poor, 2008.

The International Property Rights Index, Argentina”, he International Property Rights Index, disponible en: <http://internationalpropertyrightsindex.org/country?c=Argentina> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

“Valor de un departamento usado de 45m2 estándar, en pesos”, Reporte Inmobiliario, 2014, <http://www.reporteinmobiliario.com.ar/nuke/article2830-precios-de-departamentos-alquileres-y-credito.html> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

“Villa Inflamable, El contexto: contaminación, relocalización, participación”, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, disponible en: <http://acij.org.ar/villas/villainflamable/> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Weiyang Zhang, *The Logic of Markets: An Insider's View of Chinese Economic Reform*. Washington D.C.: Cato Institute, 2015.

Leyes:

Ley N° 23.697 (B.O. 25/09/1989).

Decreto N° 846 (B.O. 02/05/1991).

Ley N° 24.374 (B.O. 07/09/1994).

Propuesta de ley de regularización dominial Habitar Argentina, disponible en: <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/p/proyectos-de-ley.html> (Ultimo acceso el 29 de julio de 2015).

Jurisprudencia:

Cám. de Ap. en lo Civil y Comercial, Mercedes, Sala III “Félix, Antonio V. v. Sucesión de Benito J. Curkovic”, 2009, 1.

Corte Suprema de Apelaciones “President of RSA and Another vs. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd and Other”, Sudáfrica, 2005.

“Gobierno nacional c. Ferrari, Jorge” (CSJN, 10 de noviembre de 1991).

Juzgado Criminal y Correccional Federal 7, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “N.N. s/interrupción de las comunicaciones”, 2014.



Universidad de
Universidad de
San Andrés
San Andrés