

Informalidad urbana: Política habitacional en el Municipio de Córdoba 2001-2010

Autora: Monayar, María Virginia

Becaria CONICET con sede en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat – Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño – Universidad Nacional de Córdoba.

virmonayar@gmail.com

Palabras Claves: Informalidad urbana – Políticas de regularización – Gestión urbana

Resumen

La creciente urbanización de las ciudades latinoamericanas significa también una mayor demanda de vivienda, suelo y servicios urbanos. Aquellos sectores que no acceden a esos bienes ni por el mercado, ni por el Estado, autoproducen su hábitat conformando espacios informales que presentan un problema complejo en términos de gestión y planificación de la ciudad y un desafío para los gobiernos. Ante ello se vienen implementando diversas acciones que si bien han logrado alguna respuesta, no han sido suficientes para mitigar el fenómeno.

En este trabajo, se analiza las situaciones de informalidad en el municipio de Córdoba, Argentina, desde sus aspectos urbanos, ambientales, de seguridad jurídica y la incidencia de las políticas habitacionales sobre la dinámica de esa modalidad de producción y acceso al hábitat.

Se presenta un avance teórico sobre estas situaciones y se analiza su expresión en el municipio. Luego se describen los casos *villas* y *loteos fraudulentos*, para luego ponderar el impacto de las acciones municipales y provinciales sobre estas situaciones de informalidad.

Para finalizar se exponen algunas conclusiones que se desprenden de los resultados obtenidos, en virtud de aportar a la formulación de lineamientos de políticas públicas orientadas a la equidad socio territorial y la promoción de ciudades más inclusivas.

Introducción

A partir de 2008, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, mostrando un crecimiento del 7,4% entre 1990 y 2009 (42,9% en 1990 a 50,3% en 2009) y en América latina, mas del 80% de la población es urbana (Bouillon, 2012). Este crecimiento urbano, se asocia a necesidades de espacios para el hábitat: vivienda, infraestructura y servicios urbanos, los que son provistos por el mercado o por el estado en sus diferentes niveles. El sector de demanda que no obtiene respuesta por éstas vías, encuentra en la ocupación informal de tierras, una opción de acceso al suelo y la vivienda. La pobreza y sobre todo de la pobreza urbana, la dinámica del mercado de suelo, la limitada intervención del estado en su funcionamiento y las políticas habitacionales implementadas, son algunas de las causas del incremento de este tipo de operatorias.

La informalidad presentan un problema complejo en términos de gestión y planificación de la ciudad y un desafío para los gobiernos.

Ante las situaciones de informalidad presentes en la ciudad de Córdoba, se vienen implementando políticas tendientes a su regularización, que si bien han logrado alguna respuesta, no han sido suficientes a mitigar el fenómeno.

El trabajo que se presenta, forma parte de mi tesis doctoral¹ y tiene por objetivo analizar las posibilidades de acceso al suelo por parte de la población pobre y la incidencia de las políticas habitacionales implementadas en la reproducción de las situaciones de informalidad.

Se toma como caso de análisis el Municipio de Córdoba donde se aborda el estudio de la informalidad urbana, enfocado desde las características que adquiere en el municipio y la incidencia de las políticas de suelo sobre la dinámica de esa modalidad de producción y acceso al hábitat.

El presente trabajo muestra una aproximación al fenómeno de estudio, en virtud del cual se expone un avance teórico que aporte a la comprensión y

¹ “*Informalidad urbana y acceso al suelo. Políticas habitacionales en el Municipio de Córdoba 1990-2010*” Doctorado en Ciencias Sociales con mención en Geografía – FfyL -UNT. Directora: Dra. Cecilia Marengo Co Dir. Dra. Patricia Ortiz D'arterio.

abordaje teórico y práctico de estas situaciones. Se analiza su expresión en el municipio de Córdoba, estableciendo tipologías, cuantificación, situación urbana, etc. Se avanza en la descripción de los casos *villas y loteos fraudulentos*, enfocado desde su trayectoria temporal de crecimiento poblacional y localización urbana, para luego ponderar las acciones municipales y provinciales desde su impacto en estas situaciones de informalidad.

Para finalizar se exponen algunas conclusiones que se desprenden de los resultados obtenidos, en virtud de aportar a la formulación de lineamientos de políticas públicas orientadas a la equidad socio territorial y la promoción de ciudades más inclusivas.

Marco teórico

En 2009, América Latina registraba un 66% de los pobres habitando en áreas urbanas (CEPAL, 2009:54) y una alta concentración del ingreso en el decil superior² es señalada como la principal característica que diferencia a los países latinoamericanos del resto del mundo. A fines de los años noventa, década de consolidación de políticas en el contexto neoliberal en América Latina, seis de cada diez pobres habitaban en áreas urbanas (Arriagada C., 2000). El crecimiento industrial que caracterizó al periodo, concentrado en manos de unos pocos, provocó serios desequilibrios, forzando las emigraciones rurales con la consecuente demanda de vivienda y equipamientos urbanos. *“Cada vez menos satisfecha por una inversión privada que exige tasas de ganancia fuera del alcance de la que el poder adquisitivo de la inmensa mayoría de la población puede ofrecerle”* (Castells M., 1981:113). Además no toda la población que llegaba a las ciudades, encontraba empleo en las industrias *“lo que provocó una importante masa de “marginados” del proceso productivo”* (Cravino 2006:36) y un empobrecimiento marcado de esa población. Así, la mayor urbanización del continente también se expresó en una urbanización de la pobreza, que derivó en la consolidación de formas precarias de hábitat.

²

El 10% del segmento más rico de la población abarca el 36% de los ingresos totales.

Sí bien se verifica en lo últimos años una serie de mejoras sociales (CEPAL 2010:13)³, la configuración física de nuestras ciudades, presenta condiciones habitacionales críticas, y se caracteriza por un desarrollo urbano desigual e inequitativo entre los diferentes sectores urbanos. A la par de formas espaciales, promovidas por el mercado inmobiliario para sectores de altos ingresos, crecen las situaciones de acceso informal al suelo urbano, respondiendo a una lógica de necesidad de muchos hogares. Aquellos sectores que no logran respuesta a sus necesidades de hábitat a través del mercado o del estado, autoconstruyen su hábitat. Borja, Castells, Clichevsky entre otros afirman que mas de la mitad de la población latinoamericana no accede a la vivienda y a los servicios básicos, ni en los términos planteados por le mercado capitalista, ni por estado, sino a través de una proceso de “auto producción”(Castells, M.,1981; Borja, J.:2003 y Clichevsky, 2009). Estas situaciones no pueden ser explicada solo por la pobreza urbana sino que se debe también a la falta de respuesta desde el estado en materia de inversiones públicas, los deficientes programas habitacionales y de regulación de la oferta de suelo urbano (Smolka, 2003).

Las situaciones de informalidad crecen con carencias, en espacios de baja calidad medio ambiental, muchas veces no previstos para usos urbanos y con graves carencias de servicios e infraestructura. La informalidad no solo genera repercusiones negativas, sociales, económicas, legales, políticas, etc., para sus habitantes sino también un desafío de gestión para los gobiernos de las ciudades (Fernández y Smolka 2004). En post de mitigar los efectos de estos procesos, se han venido implementado en las ciudades latinoamericanas, políticas dirigidas mayoritariamente hacia la regularización urbana y sobre todo dominial (Clichevsky 2009, Smolka y Laranguiera, 2007). Es de destacar que “*estos programas son limitados en cuanto actúan sobre los efectos de la urbanización dependiente y no sobre sus causas*” (Calderon Cockburn, 2004). Estas políticas responden además a conceptos teóricos⁴, que se tradujeron en “*la hipótesis de*

³ Cuadro 1 América Latina 18 países: personas en situación de pobreza e indigencia alrededor de 2002, 2008 y 2009.

⁴ Una de las teorías que ha guiado el accionar de los Organismos internacionales de financiamientos ha

la planificación urbana habitacional: cuando mayor fuera la seguridad de tenencia mayores serían las inversiones realizadas por los moradores en su vivienda y en su barrio” (Cueya B. 1997:20), concepciones que fueron apropiadas por los organismos de financiamiento internacional, hacia las políticas de vivienda.

Los instrumentos de intervención y las acciones en materia de políticas de suelo y vivienda para los pobres urbanos tienen un alcance limitado y evidencian la necesidad de una política que aporte no solo soluciones para mejorar las condiciones de habitabilidad de los pobladores, sino que mejore las condiciones de acceso al suelo y una distribución mas equitativa de las cargas y beneficios urbanos.

Informalidad urbana. Medición y caracterización en el municipio de Córdoba

Antes de avanzar sobre la expresión que adquiere en el municipio de Córdoba, se considera necesario precisar conceptualmente a que refiere el términos *informalidad*, a fin no solo de acotar el universo de estudio sino también en post de verificar el impacto de las acciones públicas sobre ello.

La bibliografía suele utilizar el término infomalidad/irregularidad/ilegalidad urbana de manera indistinta, para denominar la adquisición u ocupación de suelo y/o vivienda a través de procesos que se desarrollan en transgresión a las normativas y códigos urbanos y civiles.

En el presente trabajo se considera *informales* aquellos casos que no da inicio al trámite de aprobación de un loteo formal, generalmente de manera clandestina⁵ y que requiere de acciones continuas por parte del poder público (modificación de los procesos reglados, excepciones normativas, asumir costos económicos, etc) como medio para la regularización. Asimismo en los procesos informales, se identifican dos, que si bien, observan similitudes difieren sobre todo, en el grado de delito o transgresión que se

sido la de Hernando de Soto, la cual considera la titulación individual como medio para ingresar al mercado formal, acceder al crédito, etc. redundará en una mejor calidad de vida para las familias beneficiarias.

⁵ Si bien en algunos casos inician formalmente dicho proceso, este se truncaría generalmente en una etapa inicial del mismo derivando en tipologías con procesos particulares según los casos.

comete contra los sujetos o la propiedad: *Las ocupaciones y los loteos fraudulentos*. En el primero se realiza la ocupación de un terreno ya sea de forma colectiva o individual⁶. Los loteos fraudulentos, en cambio constituyen un proceso ilegal iniciado por un agente del mercado informal del suelo, cuya finalidad es el lucro y actúa mediante estafa (Monayar V., 2011).

En 2009, la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba, definió ocho categorías a saber: *villas, asentamientos, urbanización de producción estatal, urbanizaciones producidas por entidades comunitarias, urbanizaciones producidas por entidades intermedias, loteos ilegales, loteos iniciados por entidades intermedias y completados por el estado y mixtas* (Rebord, 2010). A partir de la precisión conceptual, mencionada se reelaboran las tipologías⁷ propuestas por la Municipalidad de Córdoba en 2009 y se identifican cuatro que se corresponden con la definición propuesta: *Villas, Asentamientos, Loteos iniciados por Organizaciones Comunitarias Asentamientos y Loteos fraudulentos*. Las mismas ha sido cuantificadas según cantidad de casos y cantidad de lotes o viviendas⁸ para cada una de las tipologías (Tabla 1).

Categorías	Cantidad por tipología	Cantidad de lotes ¹	%
Villas	90	4.641	60,00%
Asentamiento	22	1.215	14,67%
Loteos Fraudulentos	19	3.520	12,67%
Organizac. Comunitarias	19	1.186	12,67%
Total	150	10.562	100,00%

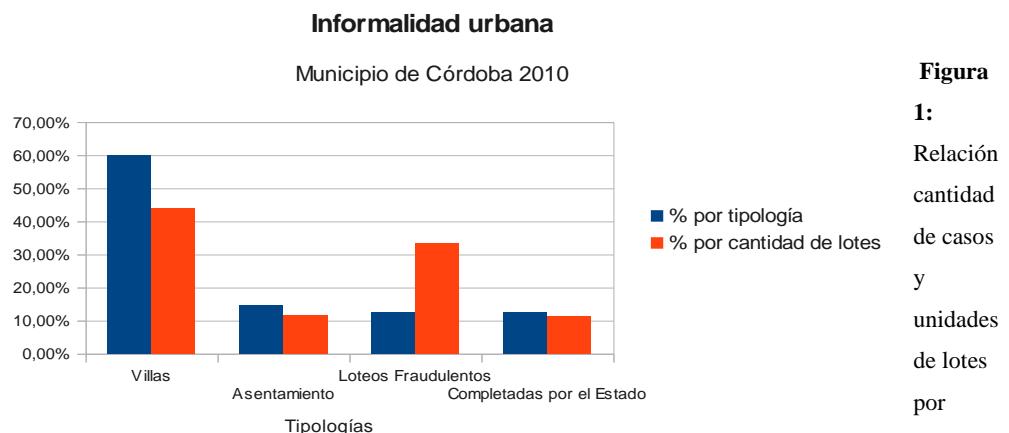
Tabla 1: Situaciones de informalidad urbana en el municipio de Córdoba. Cantidad de casos por tipología y cantidad de unidades de lotes para cada una de ellas. Fuente: Monitoreo de la irregularidad urbano dominial de la ciudad de

⁶ Puede existir un agente del mercado informal de suelo que “organiza” la ocupación de tierra, que generalmente no es de su propiedad o no es apta para su uso residencial, o una “posesión pasiva” de un terreno ya sea planificado colectivamente (es el caso de las tomas de tierra) o por sumatoria individual (en el caso de las villas de emergencia).

⁷ Si bien la Municipalidad las denomina “categorías”, a partir de la conceptualización se considera que “Informalidad” e “irregularidad” serían las categorías, mientras que las otras serían tipologías dentro de ellas.

⁸ Corresponde a la cantidad de lotes que se encontraba relevada a Diciembre de 2010, para el caso villas, por ejemplo solo 43 de los 90 casos contaban con dato. Esto responde a la misma situación de clandestinidad y dinámica de crecimiento, como así también a que históricamente el municipio no ha llevado un registro de la informalidad.

Córdoba. OUC-UNC, diciembre de 2011.



Monitoreo de la irregularidad Urbano dominial de la ciudad de Córdoba. OUC-UNC, diciembre de 2011.

A partir de los datos se puede observar que la tipología *villa* es la predominante por ser el modo de ocupación tradicional en el medio local. Entre 1991 y 2007 la población habitante en villas pasó de una relación 3,03% a 4,84%, respecto del total de población del municipio⁹.

Otras operatorias como los *loteos fraudulentos* aparecen a partir de los años '90. En 2010 se contabilizan 19 loteos, con una población estimada de 12.000 personas, que representa el 0,91% de la población total del municipio para ese año. Igualmente los *asentamientos* verifican su aparición en esa década, con una fuerte presencia en el municipio a partir de 2008. Al año 2010, se identifican 22 casos en esta tipología con una población estimada en 4100 personas correspondientes al 0,31%¹⁰. Los loteos

⁹ No se cuenta en la actualidad con el dato de población habitante en villas para el año 2010. Se reelaboran datos a partir de fuente Buthet et al 2010. Si bien este estudio aporta datos de población en villas de emergencia en relación a una *población estimada* para el municipio en 2007, se toma dicho relevamiento (63.778 personas), pero en relación a la población del municipio en 2008 (1.315.423 personas) ya que se posee el dato censal (Estadísticas y censos de la provincia de Córdoba, Censo provincial 2008).

¹⁰ La población estimada para los casos de loteos fraudulentos y asentamientos se ha calculado en función de un tamaño medio del hogar de 3,4 personas. El relevamiento del *Monitoreo de la irregularidad urbano dominial de la ciudad de Córdoba* arroja datos de 3520 y 1215 familias respectivamente.

iniciados por organizaciones comunitarias, constituyen un caso particular en cuanto corresponden a un periodo histórico-político local de concertación, en la que familias de escasos recursos económicos, organizados, pudieron adquirir tierra urbana. Luego las situaciones de coyuntura, las crisis económicas, etc. dejaron truncos esos procesos formales y devinieron en situaciones informales. En este sentido la particularidad es que mientras las otras operatorias presentan irregularidad urbana y dominial, éstas solo urbana. Sin embargo se contabilizan dentro de la informalidad por presentar un proceso informal, ya que en la mayoría de los casos, solo cuentan con la titularidad colectiva de la tierra y el inicio de trámite formal de aprobación. Esta tipología representa mas de 4000 personas y una relación estimada de 0,30% sobre el total de población del municipio para el año 2010.

En cuanto a su situación fisico-espacial, hacia finales de la década del noventa se identificaban 109,25 hectáreas habitadas como resultado de procesos de informalidad urbana¹¹. Estos valores se incrementan a 482 hectáreas en 2010, ocupadas por villas de emergencia, asentamientos y loteos fraudulentos (OUC-UNC, 2010)

Asimismo interesa destacar que las características de clandestinidad que presentan la mayoría de los casos, implican la ocupación originalmente, de tierra periférica y de escaso valor en el mercado de suelo. Sin embargo con el tiempo, eso puede cambiar.

Por la relevancia de cantidad de población habitante en ellas y las complejidades que cada una presenta, se han seleccionado para el presente estudio, la tipología villas y loteos fraudulentos. Se analiza la trayectoria temporal de crecimiento y localización urbana, para luego analizar las acciones públicas frente a ellas.

¹¹ A partir de los '90, se constata la relocalización de villas de emergencia, en muchos casos históricas, en nuevos barrios construidos en la periferia de la ciudad. Hasta 1990, no se constató la expansión de loteos informales o ilegales en los bordes urbanos, por lo que se estima que el dato para esa época no consideraba otras situaciones diferentes a las villas. Fuente: Municipalidad de Córdoba. Dirección de Urbanismo.

Trayectoria temporal del crecimiento urbano de villas y loteos fraudulentos

Como se dijo, la tipología villa representa la producción informal mas “tradicional” en el ámbito local. Por su larga data¹² y predominancia en la ciudad se analizan a partir de su trayectoria de ocupación de suelo.

En primera instancia se seleccionaron los perímetros urbanos que delimitaba la ciudad, utilizando datos históricos correspondientes a los años de 1965 – 1980 – 2005 y 2009 de manera de poder abarcar un periodo considerable desde la época de origen de la tipología hasta una más reciente. Se verificaron los años de origen de cada villas¹³ las que fueron localizadas según periodos de conformación a saber: Anteriores a 1940; Conformadas entre 1941 y 1960; 1961 y 1980 y 1981 y 1999. Luego en otro estudio se localizaron las existentes en 2010. Así se verificó que en los periodos mencionados, la localización de los núcleos informales se realiza con predominancia a las márgenes de río arroyos y canales, vías de ferrocarril y sobre todo en las márgenes del perímetro urbano con cierto grado de consolidación. Sin embargo para el último periodo analizado, se observa la declinación de ocupación de tierra periférica siendo mas evidente la consolidación y ocupación de vacíos urbanos en áreas mas consolidadas, en muchos casos tierra vacante en áreas centrales o pericentrales, lo que se relaciona con el cese del funcionamiento de ferrocarriles y la posibilidad de ocupar tierra que éste ha abandonado. Otro resultado que interesa mostrar es que la expansión propia de la ciudad logra, con el tiempo incorporar los núcleos periféricos a las áreas urbanas. (Figura 2).

¹² Aparecen a partir de 1930 pero su periodo de consolidación predominante es a finales 1950 (Zolicchi,2007)

¹³ A partir de un informe sobre villas de emergencia de la Municipalidad de Córdoba realizado en 1999, que luego fue actualizado en 2001 (Buthet y Scavuzzo, 2001), en 2007 por Buthet et al y mas recientemente por la Dirección de Hábitat Municipalidad de Córdoba y el Observatorio Urbano Córdoba (OUC) en 2010.

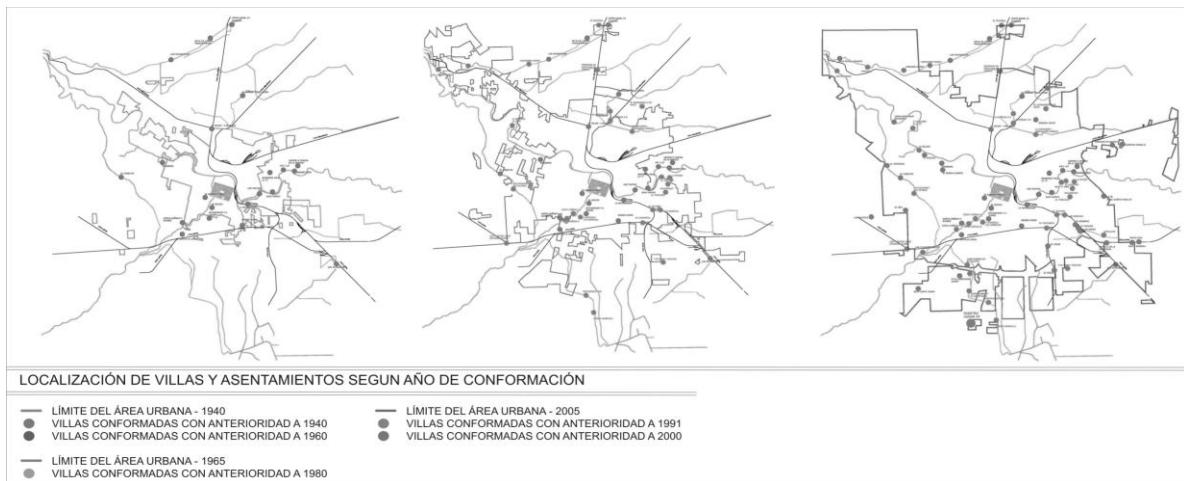


Figura 2: Localización de villas según su año de conformación y su relación con el crecimiento del perímetro urbano de la ciudad de Córdoba. Fuente: elaboración propia sobre datos suministrados por la Municipalidad de Córdoba.

Actualmente las villas se siguen reproduciendo y densificando. Si bien muestran una dinámica respecto a la cantidad y localización a partir de las acciones de la política habitacional que será descripta mas adelante. Asimismo es posible advertir que aquellas que se mantienen difieren por su escala y localización. Mientras que en la periferia es posible observar villas de gran tamaño, en las áreas centrales y pericentrales solo se quedan núcleos de menor tamaño (plano 1).

**Irregularidad Urbana - Dominial
en la Ciudad de Córdoba**

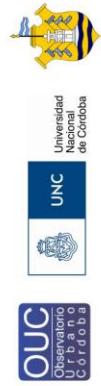
Tipología: Villas

Referencias

- Villas
- Río Suquía
- Arroyo La Cañada
- Manzanas

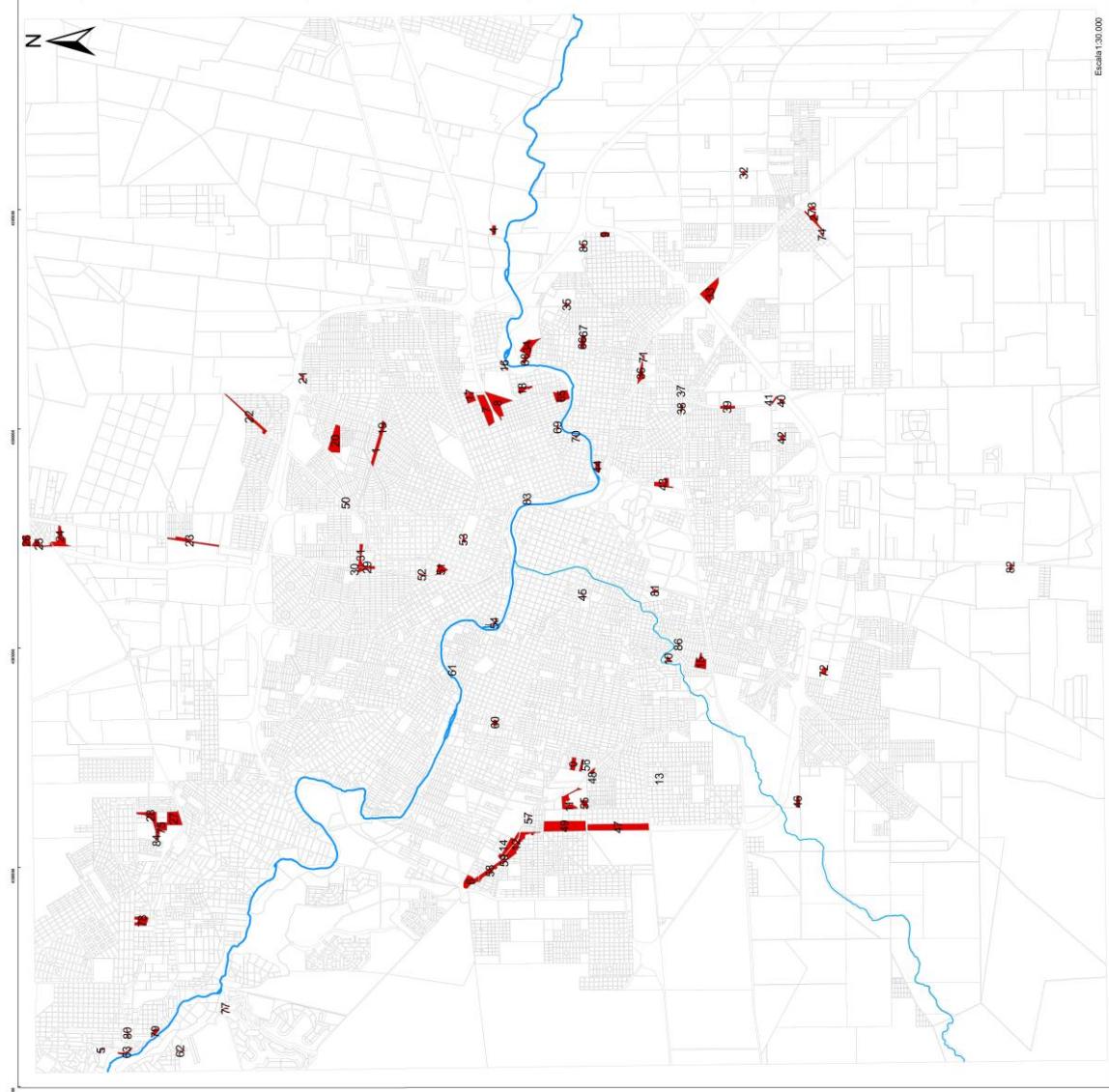
El mapa forma parte del Monitoreo de la irregularidad urbana de la ciudad de Córdoba e integra el conjunto de categorías de irregularidad definidas conceptualmente por la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba y aportes del Observatorio Urbano Córdoba.

Este mapa se mantiene actualmente en un trabajo conjunto entre el Observatorio Urbano Córdoba y la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba.



Fuente:

- Dirección de Hábitat - Municipalidad de Córdoba
- Dirección de Planificación Urbana - Municipalidad de Córdoba
- Proyecto PICTOR REDDES N° 20484
- Organización Un Techo para Mi País
- Empresa Provincial de Energía Eléctrica Córdoba
- C. Tecco, S. Fernández et al
- Google Earth 2010
- Base Categórica: Dirección de Catastro - Municipalidad de Córdoba - 2007
- Digitalización: Arq. Virginia Monayar
- Mapa: Alexis Lezam - Observatorio Urbano Córdoba - Agosto 2011



Por otro lado, tipologías como los loteos fraudulentos, presentan una aparición mas reciente, por lo que se localizan en general en tierra actualmente periférica (plano 2) y que en muchos de los casos, no está prevista para el uso urbano residencial, de escasa calidad medio ambiental y por tanto de mínimo valor en el mercado formal de suelo. La característica de venta fraudulenta le confiere una imagen semejante a los loteos formales, generalmente utilizada como medio para la estafa.

Su misma calidad de fraude, implica una absoluta clandestinidad y escasa información sobre ellos. Sin embargo los órganos de regulación y control, advierten su existencia a partir de las demandadas por parte de la población estafada u ocupante, ante necesidades básicas no cubiertas.

Las características de “barrio formal” sumado a las expectativas que tiene la población habitante en los mismos por permanecer en él, le confieren un acelerado proceso de crecimiento poblacional y urbano (figuras 3 y 4).

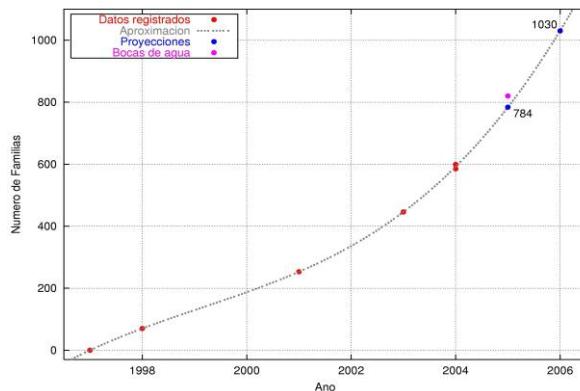
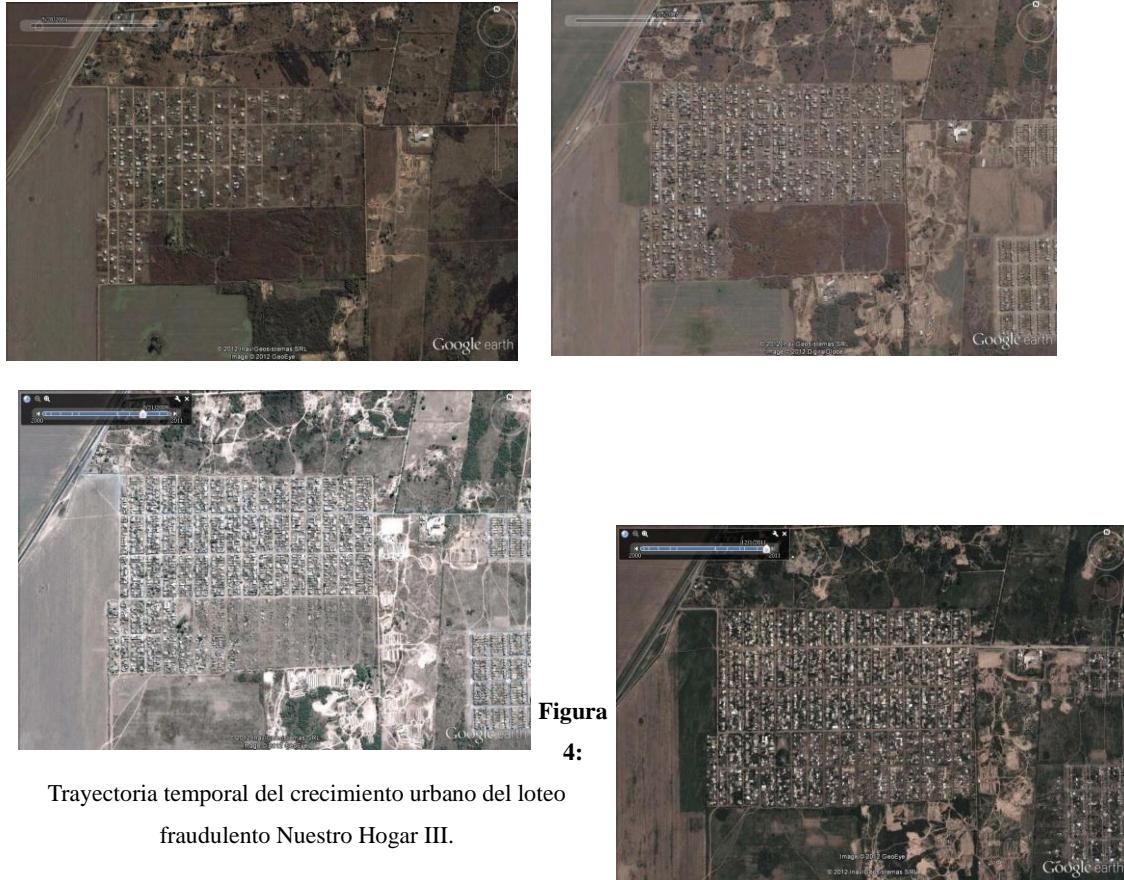


Figura 3: Trayectoria temporal del crecimiento poblacional del loteo fraudulento Nuestro Hogar III. Fuentes: Relevamiento sobre imagen satelital earth.google.com (años 2001 y 2004b); relevamiento *in situ* (años 2003 y 2004a); y proyección matemática para los años subsiguientes realizada por el Lic. Sebastián Coca (2005)



Trayectoria temporal del crecimiento urbano del loteo
fraudulento Nuestro Hogar III.

Figura

4:

El caso que se ha seleccionado como representativo, corresponde a Nuestro Hogar III, el loteo fraudulento mas grande de la ciudad y también respecto de todas las tipologías de informalidad registradas. En la actualidad habitan este loteo cerca de 2000 familias. En la figura 4 se puede observar además, que se inserta en un contexto periférico caracterizado por un uso del suelo rural / industrial, con escasa calidad medio ambiental, presencia de cortaderos de ladrillos, fumigaciones en sembrados, etc.

A partir de los casos analizados, se observa que la informalidad es un fenómeno complejo, que mantiene una dinámica de crecimiento tal, que requiere de acciones que ponen en juego estrategias y capacidades de gestión de gobiernos para su resolución. A continuación se analizan las acciones implementadas en el Municipio de Córdoba en virtud de ello.

**Irregularidad Urbana - Dominial
en la Ciudad de Córdoba**

Tipología: Loteos fraudulentos

Referencias

- Loteos Fraudulentos
- Río Suquia
- Arroyo La Cañada
- Manzanas

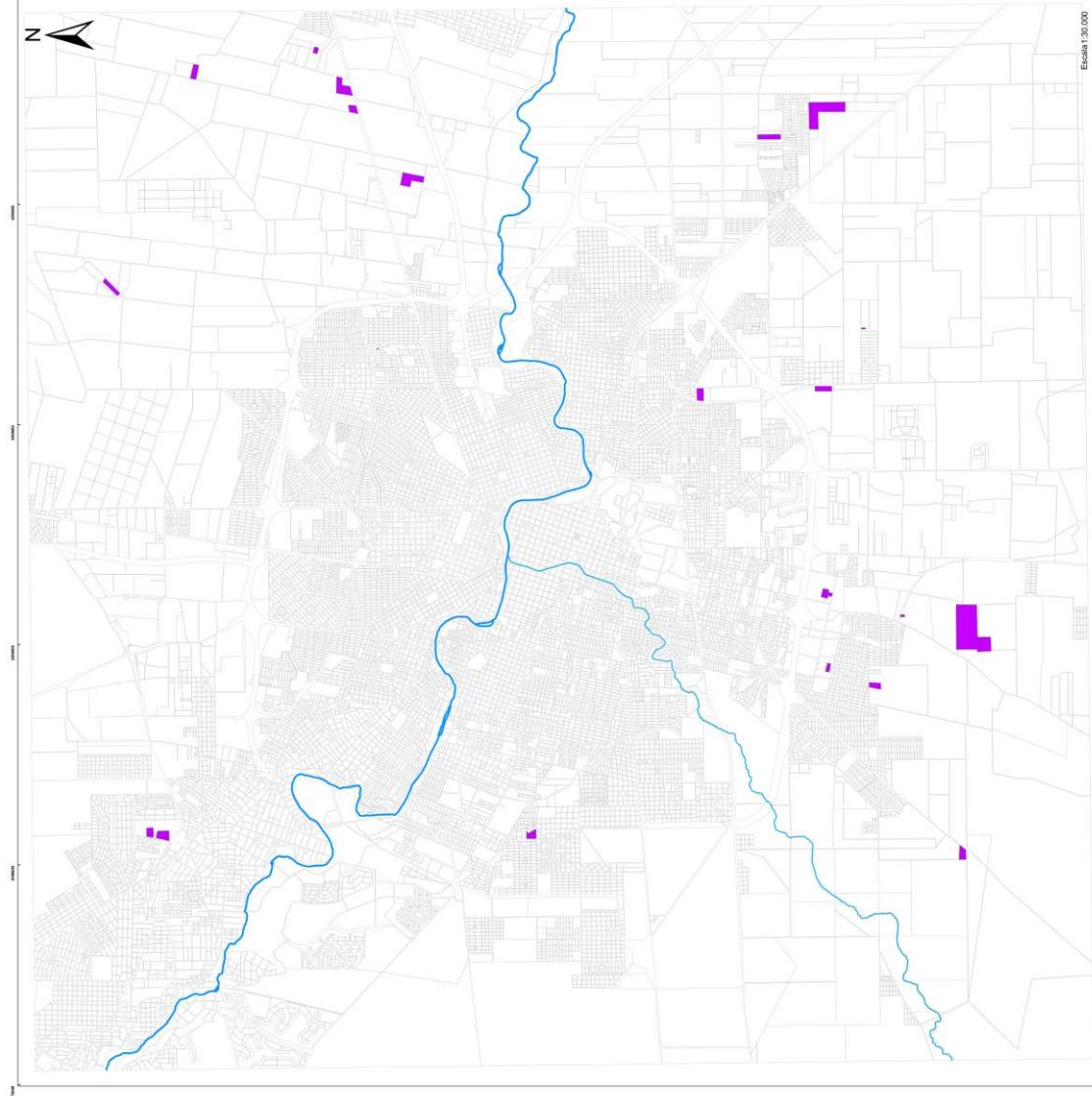
El mapa forma parte del Monitoreo de la irregularidad urbana de la ciudad de Córdoba e integra el conjunto de categorías de irregularidad definidas conceptualmente por la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba y aportes del Observatorio Urbano Córdoba. Este mapa se mantiene actualizado anualmente en un trabajo conjunto entre el Observatorio Urbano Córdoba y la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba.



Universidad
Nacional
de Córdoba



Fuente:
- Dirección de Hábitat - Municipalidad de Córdoba
- Dirección de Planeamiento Urbano - Municipalidad de Córdoba
- Proyecto PIPE REDDES N° 20454
- Organización Un Techo para Mi País
- Empresa Provincial de Energía Eléctrica Córdoba
- C.Tec. S. Fernández et al
- Google Earth 2010
- Base Categórica: Dirección de Catastro - Municipalidad de Córdoba - 2007
- Digitalización: Arq. Virginia Monayar
- Mapa: Alexis Letzen - Observatorio Urbano Córdoba - Agosto 2011



La política habitacional en el ámbito local

Ante las situaciones urbanas y sociales descriptas, en el municipio de Córdoba se han implementado políticas, programas y acciones tendientes a su regularización.

Entre las acciones analizadas, interesa mostrar el programa de relocalización de villas, ubicadas originariamente a la vera de ríos arroyos y canales de riego, que presentaban riesgo por inundación. Este programa denominado “Mi casa, Mi vida”, se ejecuta a partir de 2003 y hasta 2008, con financiamiento del gobierno provincial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), atendiendo a 70 casos¹⁴. Algunas de las villas alcanzadas por el programa, llevaban varias décadas en esa localización y en casos, como pudimos ver, en áreas centrales o peri-centrales y las acciones significaron su relocalización a áreas periféricas desintegradas del tejido urbano consolidado (figura 5).

Para el caso de loteos fraudulentos las acciones han sido aisladas y responden a la voluntad de los gobiernos de turno y de las situaciones particulares de cada caso.

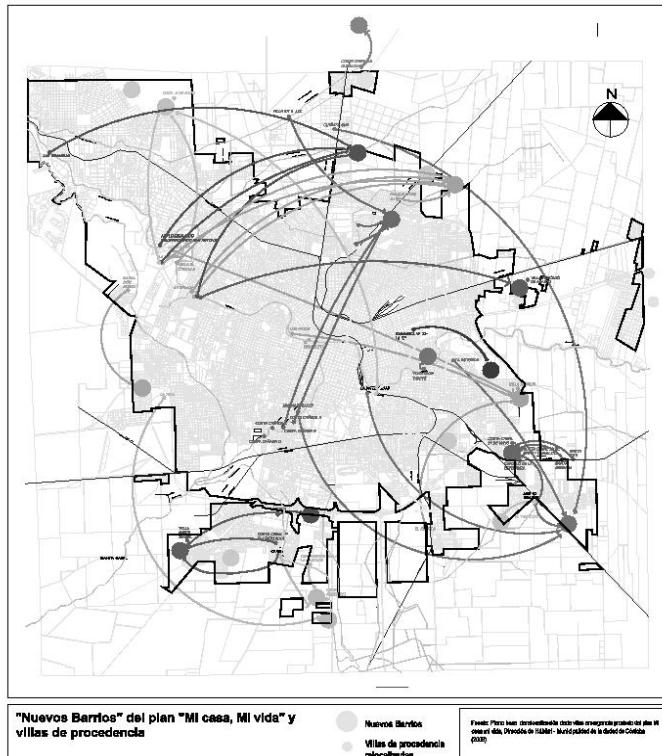
En ambos casos se realiza el análisis desde la evaluación de indicadores urbanos y ambientales, como así también aquellos relacionados a la seguridad jurídica de tenencia.

Si bien este estudio se encuentra en proceso, se presentan a continuación algunos resultados.

Para el análisis de la política se elaboró una matriz de indicadores desde los aspectos urbano – ambientales: Características del tejido y en relación a la previa; disponibilidad de servicios y equipamientos (escala y apropiación); presencia de espacios verdes planificado (mantenimiento y apropiación); convivencia ambiental de usos del suelo; accesibilidad (distancia a centros de servicios y empleos); etc. y de seguridad jurídica: vivienda regularizada que atienda a los reglamentos de construcción y de urbanización y Nivel en que la tenencia segura está garantizada según el marco legal relacionado al desalojo. En función de ello, el programa de relocalización de villas “Mi casa, MI vida”, ha significado el traslado de núcleos informales hacia zonas periféricas, con características de tejido de expansión. En muchos casos la localización se realiza sobre

¹⁴

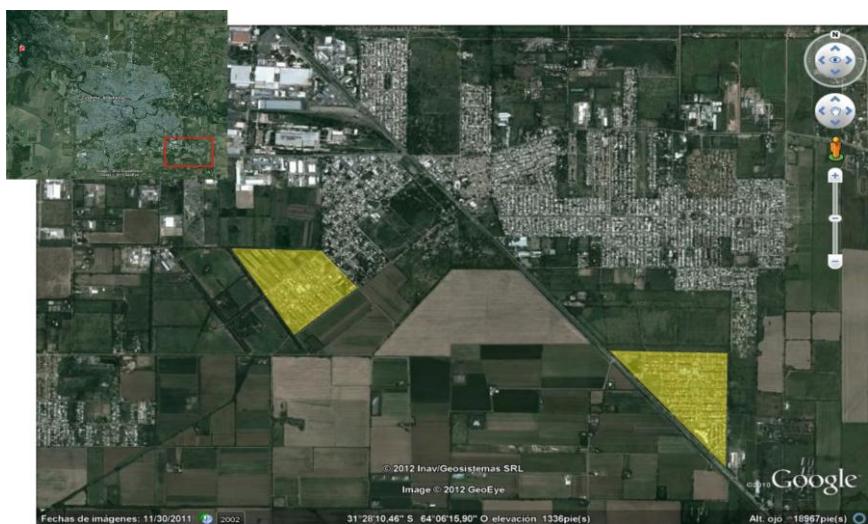
A través del “Mi Casa, Mi Vida”, se ha realizado el traslado de aproximadamente 70 villas a 41 nuevos barrios, los que representan 8.876 nuevas viviendas. Para ampliar remitirse a Elorza (2008).



terrenos que tenía un uso de suelo rural o industrial, por lo que los barrios quedan situados lejos del tejido urbano consolidado o en vías de consolidación (figura 6).

Figura 5: Relocalizaciones producto del

plan "Mi casa, Mi vida", desde las villas de
procedencia que conformaron los "Nuevos
barrios"



La provisión de

equipamientos difiere
según la escala de los

nuevos conjuntos habitacionales, para aquellos denominados "barrios ciudad" (mayor a

200 viviendas), cuentan con la totalidad de equipamientos comunitarios: escuela primaria y secundaria, jardín de infantes, comedor comunitario infantil y de ancianos, posta policial, plazas y locales comerciales. En relación a la infraestructura todos los nuevos barrios poseen: agua, energía eléctrica, alumbrado público y pavimentación, los barrios-ciudad tienen además red colectora cloacal y planta de tratamiento de líquidos cloacales (Elorza, 2008).

Si bien la accesibilidad en términos de servicio de transporte está cubierta al menos por una línea, la distancia a los centros de empleo y servicios de mayor escala, dificulta su conectividad o demanda tiempo de viaje extensos. Asimismo el municipio de Córdoba cuenta con una tarifa de viaje “plana” es decir, que no se modifica por la distancia, por lo cual el costo de viaje no es un indicador a medir en este trabajo.

En cuanto a la calidad ambiental, la localización en muchos casos colindante con usos del suelo rural o industrial, ponen en evidencia la colindancia conflictiva de usos y riesgo en la salud de las familias por emanaciones de gases o fumigaciones. Si bien todos los barrios cuentan con espacios verdes públicos, resta analizar las condiciones de apropiación y mantenimiento por parte de los residentes.

Respecto de la seguridad de tenencia, las familias cuentan con un acta de tenencia precaria, lo cual les otorga cierto grado de seguridad jurídica, aunque las viviendas aún no poseen, en la mayoría de los casos la titularidad individual del inmuebles, objetivo expreso del programa.

Para los casos de loteos fraudulentos, no se verificaron planes integrales para su atención, asimismo se han podido observar en algunos casos las acciones respecto de ellos.

La situación de tenencia en estos casos es precaria, mas aún porque se ocupa tierra privada¹⁵, en algunos casos propiedad del loteador fraudulento. A los compradores originales (estafados) se pueden sumar según los casos, ocupantes de hecho y todo un mercado inmobiliario informal que surge a partir de esta situación: I) familias que se asientan de hecho, II) otras que compran a terceros obteniendo un boleto de compra

¹⁵ Los 19 casos registrados en el municipio se asientan sobre terrenos de dominio privado.

venta “original” (por cesión del boleto de quienes originariamente habían comprado y sido estafados) , III) que compran a terceros sin documentación, etc.

Una vez obtenido el lote, las familias comienzan a asentarse y construir sus viviendas. Con la residencia en el lugar, comienzan a enfrentarse a problemas urbanos y ambientales y muchas veces legales con sus propios vecinos, que dificultan el desarrollo cotidiano de sus actividades¹⁶. Esas demandas llegan al municipio que encuentra serios problemas para dar respuestas a la población, sobre todo derivados de las limitaciones para intervenir sobre propiedad privada.

En la actualidad, si bien 5 de los 19 casos registrados en 2010 se encuentran en proceso de regularización, ninguno ha logrado aún completarlo.

En cuanto a la situación urbana y ambiental que se desprende de la localización, por la misma situación de clandestinidad ocupan tierra aislada de escasa calidad urbana y ambiental y por tanto de escaso valor en el mercado de suelo, lo cual minimiza el reclamo por parte del propietario original o la disputa entre otros agentes. La colindancia conflictiva de usos entre área residencial y rural o industrial es evidente prácticamente en todos los casos.

El mismo proceso informal que caracteriza su conformación, implica que no cuente con áreas destinadas a espacios verdes planificados, ni equipamientos sociales y/o comerciales previstos. Asimismo en algunos casos la población organizada ha llegado a construir centros de capacitación como talleres de oficio, equipamientos religiosos, etc. Utilizan parte de la vivienda como local comercial, aunque las gestiones por equipamiento de salud y/o educación realizadas por algunas de las comunidades, no han sido fructíferas, siempre complejizadas por la situación informal de los loteos. Los servicios e infraestructuras no han sido provistas por el loteador, sin embargo en algunos casos tanto el estado provincial como municipal ha intervenido y actualmente todos los casos cuentan con servicio de agua, electricidad y en algunos casos, recolección de

¹⁶ Falta de mensura y subdivisión de los lotes, escases de servicios e infraestructura básica (agua, luz, alumbrado público, equipamientos, transporte, etc.); contaminación ambiental producto de la colindancia conflictiva de usos rural/urbana, sumados a la imposibilidad de peticionar por la misma situación informal y falta de reconocimiento catastral.

residuos y transporte, servicios básicos para la mínima calidad de vida de las familias residentes, aunque significan un alto grado de consolidación e impactan significativamente en el valor del suelo que para algunos casos es capitalizado por el propio loteador fraudulento¹⁷.

Se puede observar entonces que la intervención y las acciones estatales frente a situaciones de informalidad urbana, tienen un alcance limitado y en muchos casos contradictorio con lo objetivos de dichas acciones, que evidencian la necesidad de una política que aporte no solo soluciones para mejorar las condiciones de habitabilidad de los pobladores, sino una distribución mas equitativa de las cargas y beneficios urbanos.

Conclusiones

Las situaciones de informalidad presentan un escenario complejo en términos sociales y de planificación urbana y significan para los gobiernos un desafío para su atención. Si bien la regularización es necesaria para garantizar condiciones de vida a los pobladores, no constituye una solución en si misma a la problemática de acceso al suelo.

Los casos analizados demuestra que los programas que financian vivienda nueva, con programas de subsidio completo, requieren de contar con tierra propiedad del estado para la ejecución de los planes, cuyo costo genera procesos de relocalización de la población beneficiaria hacia sectores periféricos en terrenos distantes y con dificultades de transporte e infraestructura y en muchos casos con escasa calidad medioambiental.

Estas situaciones, aumentan el grado de segregación urbana y de marginalidad de la dinámica urbana y significan además, un incremento de los requerimientos de gasto municipal, favoreciendo la expansión urbana, la especulación en el mercado del suelo y por tanto la sobre valoración de tierra urbana.

Las políticas de erradicación tienen consecuencias claramente segregadoras y se

¹⁷ Para el caso Nuestro Hogar III en el año 2008, ya un lote costaba alrededor \$18.000 (fuente datos recolectados in situ), debido al grado de consolidación urbana que mostraba el loteo: Energía eléctrica, agua, transporte, posta policial, etc. todos servicios provistos por el estado o sus empresas concesionarias. Mientras tanto, los precios mínimos registrados para lotes urbanos en áreas formales eran de \$25.000 (Fuente: Cálculo sobre la Carta de valores de inmuebles urbanos, para la ciudad de Córdoba - Dirección de Catastro Municipal, 2008)

relaciona directamente con las lógicas mercantiles de acumulación del capital, respondiendo, muchas veces, a las presiones de los grupos de intereses privados sobre suelo urbano.

Otros casos como los loteos fraudulentos demuestran el peso que observa la propiedad privada en nuestro país y la limitada utilización de instrumentos de gestión, superadores de las voluntades de las gestiones de turno, con acciones que en general han provocado el crecimiento poblacional de los núcleos informales.

Referencias Bibliográficas

- ARRIAGADA Camilo (2000): “*Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 27CEPAL. Santiago, Chile.
- BORJA, Jordi (2003): “*La ciudad Conquistada*” - Alianza Ed. - Madrid, España – 2003.
- BOUILLO, César Patricio,(2012): “*Un espacio para el desarrollo, los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*” - Bouillon, César Patricio Editor, Banco Interamericano de Desarrollo.
- BUTHET; LUCCA;PERALTA;BAIMA;TECCO;GARGANTINI Y MALDONADO (2010): “*Las villas de emergencia. Una estrategia para el abordaje del problema*” . SEHAS – AVE. Córdoba, Argentina.
- CALDERÓN Cockburn, Julio (2004): “*Políticas de regularización y mejoramiento urbano en América Latina*” - Material de estudio aportado para el Curso de Postgrado “mercado de suelo: Teoría e instrumentos para la gestión de políticas” - Universidad Nacional de General Sarmiento – Buenos Aires, Argentina.
- CASTELLS Manuel (1981): “*Crisis Urbana y Cambio social*” - Siglo XXI de España Ed. SA, Madrid España.
- CEPAL (2009): “*Panorama Social de America Latina 2009*” Capítulo I. División de Desarrollo Social. CEPAL Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL (2010): “*Panorama Social de America Latina 2010*” Capítulo I. División de Desarrollo Social. CEPAL Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CLICHEVSKY, Nora: “*Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano*” - Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 14, Núm. 1, Enero-Junio de 2009, pp. 63-88, Universidad Nacional de Colombia, Colombia 2009.
- CRAVINO, Maria Cristina (2006) “*Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*” . Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.
- CUENYA, Beatriz (1997) “*Descentralización y política de vivienda en*

Argentina" en *Reestructuración del estado y política de vivienda en Argentina*, Cuenya y Falu Comp. CEA, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires, Argentina.

- ELORZA, Ana Laura, (2008) "Estudio comparativo entre un programa de erradicación y otro de mejoramiento barrial dirigidos a población vulnerable de la ciudad de Córdoba", Tesis de Maestría - Mimeo- Córdoba, Argentina.
- FERNANDEZ Edesio y SMOLKA, Martin O. (2004) "Regularización de la tierra y programas de mejoramiento" - extraído de www.lincolninst.edu
- MONAYAR, Virginia (2011) "Informalidad urbana y acceso al suelo. Acción y efecto de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina", en revista *Territorios* n° 24 - pp 113-130, ACIUR Ed. Bogotá, Colombia.
- Municipalidad de Córdoba (Secretaría de desarrollo urbano – Dirección de planeamiento urbano) (1999) "Informe sobre villas de emergencia".
- OBSERVATORIO URBANO CÓRDOBA (OUC) – UNC y Dirección de Hábitat Municipal (2010): "Monitoreo de la irregularidad urbano dominial de la ciudad de Córdoba". www.ouc.unc.edu.ar
- REBORD, Gustavo (2010): "Irregularidad en la tenencia de la propiedad" en Revista *Hoy la Universidad* N°3 año 2 – Junio de 2010 – pp. 42-44 – ISSN:1667-6289, Universidad Nacional de Córdoba Ed. Córdoba, Argentina.
- SMOLKA, Martim O. (2003): "Informalidad, Pobreza urbana y precios de la tierra" - *Land Lines, Lincoln Insitute of Land Policy*.
- SMOLKA, Martin O. y LARANGEIRA, Adriana de A (2007): ¿Cediendo terreno? *Informalidad y políticas urbanas en América Latina*" Material de estudio ofrecido por el Lincoln Insitute of Land Policy en Curso virtual "Acceso al suelo para pobres en América Latina" entre Agosto y Noviembre de 2007.
- ZILOCCHI, Gustavo (2007); "Villas Miseria. La vivienda de los mas pobres en la etapa industrial moderna 1930-1970" - E-libro Corp/El Cid Editor, Santa Fé, Argentina.