



Territorios

ISSN: 0123-8418

editorial@urosario.edu.co

Universidad del Rosario

Colombia

Monayar, Virginia  
Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de  
Córdoba-Argentina  
Territorios, núm. 24, 2011, pp. 113-130  
Universidad del Rosario  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35718640005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina\*

*Informal access to urban land. Housing policies devoted to  
vulnerable sectors implemented in Cordoba-Argentina*

*Informalidade urbana e acesso ao solo. Ações e efeitos da política  
habitacional na cidade de Córdoba na Argentina*

Virginia Monayar\*\*

Recibido: 07 de diciembre de 2010

Aprobado: 09 de marzo de 2011

Para citar este artículo

Monayar, Virginia (2011). Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. *Territorios 24*, pp. 113-130.

\* En este artículo presentamos un avance de la tesis doctoral *Informalidad urbana y acceso al suelo. Las políticas habitacionales focalizadas implementadas entre 1990-2010 en la ciudad de Córdoba*.

\*\* Arquitecta egresada de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Investigadora en formación del Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat de la FAUD / UNC.

Doctoranda en Ciencias sociales orientación Geografía – FfyL/UNT.

Becaria de Postgrado CONICET desde 2008, bajo la dirección de la Doctora Cecilia Marengo y el Arquitecto Carlos Butthet. Correo electrónico: [virmonayar@gmail.com](mailto:virmonayar@gmail.com)

### Palabras clave

*Acceso al suelo, pobres urbanos, informalidad e irregularidad urbana, asentamientos informales, política de regularización a nivel local.*

### Keywords

*Access to land, urban poverty, informal and irregular urbanity, informal settlements, local regularization policy*

### Palavras chave

*acesso ao solo, pobres urbanos, informalidade e irregularidade urbana, assentamentos informais, política de regularização no nível local.*

territórios 24

114

### RESUMEN

La creciente urbanización ocurrida en las ciudades latinoamericanas y con ella la necesidad de espacios urbanos para el hábitat, en el marco del modelo neoliberal, ha significado que un importante sector de la población vea restringidas sus posibilidades de acceso a esos espacios por la vía formal. Los asentamientos urbanos informales e irregulares se incrementan y demandan atención por parte de los gobiernos locales, con acciones y estrategias tanto para la regularización de los mismos como para evitar su reproducción. En la ciudad de Córdoba se han evidenciado diversas operatorias informales e irregulares promovidas por diferentes actores. Asimismo, se ha desarrollado una política focalizada en la regularización, con escasos mecanismos de intervención, situación que se vuelve crítica, sobre todo por los problemas urbanos derivados de la misma. En este artículo interesa mostrar un avance sobre la clasificación de las diversas modalidades de adquisición de suelo urbano por fuera de la legislación tanto urbana como civil. Luego se describen las tipologías de asentamientos informales en la ciudad de Córdoba, las políticas implementadas en relación a las mismas, así como sus efectos e impactos.

### ABSTRACT

The urban growth in Latino American cities, in a neoliberal context, has led to several population groups to having no possibilities to the access to urban land. Informal and irregular urban settlements increase, requiring attention from local governments, with actions and strategies in order to achieve both the regularization of such situation and further prevention. In the city of Córdoba different informal and irregular operations have taken place promoted by different actors. Furthermore, policies focused on regularization which have been promoted, have few intervention mechanisms, a fact that becomes critical, especially for the urban problems it causes. The main aim of this article is to present a classification over different modes of urban land acquirement taking place out of both urban and civil legislations. Afterwards, different informal settlement typologies are described, as well as the policies focused on them, together with their respective effects and impacts.

### RESUMO

A crescente urbanização ocorrida nas cidades latino-americanas e com ela a necessidade de espaços urbanos para o hábitat, no marco do modelo neoliberal, tem significado que um importante setor da população veja restringidas suas possibilidades de acesso a esses espaços pela via formal. Os assentamentos urbanos informais e irregulares se incrementam e demandam atenção por parte dos governos locais, com ações e estratégias tanto para a regularização dos mesmos, quanto para evitar sua reprodução. Na cidade de Córdoba se tem evidenciado diversas operatórias informais e irregulares promovidas por diferentes atores. Assim mesmo, tem se desenvolvido uma política focalizada

VIRGINIA MONAYAR

na regularização, com escassos mecanismos de intervenção, situação que se torna crítica, especialmente pelos problemas urbanos derivados da mesma. Neste artigo interessa mostrar um avanço sobre a classificação das diversas modalidades de aquisição de solo urbano por fora da legislação tanto urbana quanto civil. Após se descrevem as tipologias de assentamentos informais na cidade de Córdoba, as políticas

## Introducción

En las últimas décadas del siglo XX y las primeras del XXI se han producido diferentes cambios en la economía, en la sociedad y en el rol del Estado, en el seno de las ciudades latinoamericanas. Un cambio de relevante importancia ha sido la creciente urbanización de la población y con ello todos los requerimientos de hábitat. Asimismo, las sucesivas crisis que atravesaron muchos países latinoamericanos, sumado a las desigualdades e inequidades sociales devinieron en un incremento de los niveles de pobreza y sobre todo de la pobreza urbana (Arriagada, 2000).

La creciente necesidad de espacios urbanos para el hábitat se convirtió en uno de los principales problemas que demandan atención por parte de los gobiernos locales, que desde hace décadas y como producto de las políticas de descentralización, son los responsables del manejo de las cuestiones urbanas y habitacionales. La preeminencia del mercado en el modelo neoliberal y un Estado con intervención mínima (Harvey, 2007:7) para regular el funcionamiento del mercado de suelo, la expansión de las

ciudades, entre otras, son causales de que una parte importante del suelo para asentamiento de la población de menores ingresos, se provea a través de transacciones comerciales irregulares, o no comerciales (Mac Donald et al., 1998:23).

Esta modalidad constituye, en muchos casos, una opción, sino la única, para familias imposibilitadas de acceder al suelo por la vía formal y genera repercusiones negativas, sociales, económicas, legales, políticas, etc., no solo para las familias habitantes en los asentamientos, sino también para los gobiernos de las ciudades y la población urbana en general (Fernández y Smolka 2004).

La informalidad de acceso al suelo urbano es un fenómeno creciente, en expansión en el mundo y principalmente en América Latina, siendo esta la modalidad predominantemente del crecimiento de las ciudades. (Smolka y Larangeira, 2007).

Por lo general, se considera que el fenómeno de la informalidad urbana es resultante de la pobreza, sin embargo, Smolka plantea que “el suelo urbano inasequible no es solo un problema de ingresos bajos, sino también del precio del producto”.

(Smolka, 2003:9). Por otro lado Según el citado autor “la informalidad no solo es efecto, sino también causa de la pobreza, en la medida en que la población residente en áreas informales es capturada por muchos ‘círculos viciosos’ que reiteran su condición” (Smolka, 2003:9).

La magnitud y persistencia de la informalidad no puede ser explicada sólo por la pobreza urbana, sino que se debe también a la incapacidad del Estado para intervenir en el mercado, la deficiencia de los programas habitacionales, de las inversiones públicas y del propio planeamiento urbano, todos factores que inciden directamente en la oferta de suelo urbanizado (Smolka, 2003).

En el intento por solucionar algunas cuestiones referidas a la informalidad urbana se han implementado en América Latina políticas que se dirigen fundamentalmente hacia la regularización de los asentamientos informales (Clichevsky 2000, Smolka y Laranguiera, 2007). De este modo el Estado se ha convertido más en un *regularizador ex post* de situaciones por fuera de la norma, que en *regulador* de las tensiones que tienen como escenario el territorio urbano, lo cual ha constituido en muchos casos un problema más que una solución, fomentando el asentamiento de población informal que espera la intervención estatal.

A partir de la década de 1990 la política habitacional argentina evidencia profundos cambios, asociados a procesos mundiales y nacionales, particularmente a las modificaciones del rol del Estado (Clichevsky, 1997). Estas modificaciones tuvieron su consolidación en los años 1990 a través de

la “reforma del Estado”, con una intervención estatal mínima, economías abiertas y libre funcionamiento del mercado, creación de nuevas oportunidades para el capital y adecuación de escenarios jurídicos, legales, institucionales, políticos, etc. para el desarrollo del capital (Gambina y Campione, 2002).

En este contexto, Las estrategias y orientación política, los instrumentos de intervención y la dirección del planeamiento urbano juegan un rol muy importante en las características que las mismas adquieren “ciudad como valor de cambio: objeto económico”; “Ciudad democrática”; “Ciudad exclusiva o inclusiva”; etc. (Borja, 2003) y en quienes pueden acceder a ella. El desarrollo de intervenciones habitacionales dirigidas a los sectores de mayores ingresos impulsadas por el mercado inmobiliario y las acciones estatales en materia de políticas de vivienda para los sectores sociales más vulnerables, determinan en gran medida las posibilidades de acceso al suelo urbano y la localización de los diferentes estratos sociales.

La lógica del mercado, de “*acumulación del capital*” no parece ser compatible con la “*lógica de la necesidad*” (Abramo, 2004) presente en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Así, los grupos de menores ingresos que quedan fuera de las lógicas de acumulación de capital, deben recurrir a recursos no mercantiles, premercantiles o informales para acceder al mismo.

En este sentido, en el presente trabajo se expone, en primer lugar, una revisión de las categorías de informalidad-irregularidad

con el objetivo de aportar diferencias y particularidades de ambos términos. Esto podría favorecer una comprensión y abordaje teórica y práctica de estas situaciones en busca de una orientación más efectiva de las políticas.

A continuación, nos proponemos mostrar las características que adquiere este fenómeno en la ciudad de Córdoba, Argentina.

Luego presentamos las acciones de las políticas habitacionales implementadas en esta ciudad y los efectos de las mismas frente a los problemas sociales y urbanos que surgen de estas formas irregulares de acceso al suelo.

### **Concepciones teóricas sobre informalidad e irregularidad**

El territorio, como soporte de actividades, constituye un escenario donde se expresan las relaciones, lógicas e intereses entre espacio y sociedad. Cada uno de los actores involucrados despliega sus lógicas, según cada lugar y proceso y requiere necesariamente un espacio en este escenario (Bozzano, 2009). Esas lógicas puestas en juego, muchas veces con intereses contradictorios, muestran un abanico de respuestas y acciones en función de esos intereses, de las normas y de las reglas dispuestas. En el ámbito urbano, se conforma así una ciudad conocida y una no reconocida. Esta última toma diferentes nombres y atributos según sus características urbanas, su proceso de conformación, los actores intervinientes, etc.

La bibliografía suele utilizar el término irregular e informal indistintamente o los diversos nombres con que se dan a llamar las autourbanizaciones y que varía según los países, ciudades o regiones (favelas, chabolas, villas, loteos piratas, etc.). En Córdoba, particularmente, “villa de emergencia” es el término más utilizado para estas situaciones y se extiende su uso para denominar incluso a algunos barrios pobres (formales) sin distinciones, término que además implica connotaciones estigmatizantes para las familias que residen en ellos.

Asimismo pensamos que es posible y necesario realizar distinciones sobre el uso de los términos con el objetivo de arribar a una clasificación que aporte a políticas específicas y más eficientes para el abordaje del problema.

En primera instancia mencionaremos que las situaciones de informalidad o irregularidad, en general, describen aquellos bienes inmuebles que en su constitución y/o construcción transgreden las normativas y/o leyes jurídicas y/o administrativas. Pueden ser de tenencia o urbanística o combinar ambos tipos.

Algunos autores (Calderón, 1999; Cardoso, 2003; Clichevsky, 1997 y 2009; Jaramillo, 2006) han abocado investigaciones en el tema, realizando precisiones conceptuales sobre la terminología.

Basados en estos antecedentes y en nuestro conocimiento empírico sobre el tema, denominaremos *irregulares* a aquellos productos, bienes inmuebles, que desde un punto de vista físico/urbanístico no lograron cumplimentar los requisitos exi-

<sup>1</sup> Un actor de mercado que incumple las normas, tanto civiles como urbanas y que además obtiene renta y/o beneficio económico por este acto, se considera informal. El Estado es un actor especial de mercado, en cuanto es oferente, es demandante y/o es regulador, es también susceptible de incumplir sus propias normas. También la población demanda de suelo, que requiere del mismo para la producción y reproducción de sus actividades y de su hábitat.

gidos por la norma (jurídica o administrativa). Generalmente se trata de casos que, habiendo iniciado un proceso formal, el mismo queda incompleto por una situación coyuntural, predominantemente en etapas finales de dicho proceso. De este modo su regularización es susceptible de concretarse en los términos de las normativas vigentes. No son necesariamente productos ofrecidos en el mercado inmobiliario, sino que son mayoritariamente provistos por el Estado o por entidades intermedias.

Otro término que se utiliza con frecuencia, y la mayoría de las veces como sinónimo de irregularidad, es *informalidad*.

Podríamos decir que hablamos de *informalidad* cuando las respuestas y acciones, desplegadas en un “espacio diferenciado” (Bozzano, 2009) por los diversos actores que intervienen en él, se desarrollan en desacuerdo a las normas y reglas consideradas dentro de la lógica formal. Sin embargo, se considera preciso diferenciar tanto al actor como al acto informal: Quién, cómo y por qué.<sup>1</sup>

Tomando como punto de referencia las leyes y normativas urbanas vigentes, consideraremos *informal* al proceso que, aunque puede haberse iniciado formalmente, es interrumpido. Esta “deformación” del mismo se da generalmente en una etapa inicial y continúa de manera informal. Responde más a una situación estructural provocada por el accionar del agente promotor. Se podría decir que el proceso adquiere una “forma propia” que requiere de acciones continuas por parte del Poder Público (modificación de los procesos re-

glados, excepciones normativas, dotación de infraestructura, etc.).

Si estos procesos, no cuentan con una autorización inicial, entonces se consideran clandestinos. Sin embargo, consideramos que *clandestino* es una condición transitoria ya que sólo lo es en la medida en que es oculto o desconocido por la autoridad y hasta que el poder público lo conozca, aunque no lo reconozca formalmente. Esta modificación de su situación ya genera un proceso diferente, en general conflictivo, dadas las presiones sociales y las acciones del Estado en relación al mismo.

Así, informal e irregular serían conceptos generales de diversos procesos y productos particulares, según sean las características de cada situación. Señalamos, asimismo, dos situaciones comprendidas dentro de un proceso informal, que, si bien, observan similitudes, difieren sobre todo en el grado de delito o transgresión que se comete contra los sujetos o la propiedad. Ellos son: *las ocupaciones y los loteos fraudulentos*.

Por *ocupación* entendemos el proceso a través del cual se conforman urbanizaciones sin autorización. Por lo tanto, su ejecución ocurre en desacuerdo con las normativas, total o parcialmente. Las urbanizaciones resultando de ocupaciones, son informales en cuanto todo su proceso se realiza en contravención a las normas (jurídicas y/o administrativas).

En las *ocupaciones* puede existir un agente informal individual o colectivo que “organiza” la ocupación de la tierra, tal es el caso de las “tomas de tierra”. Otro es el caso de constitución de urbanizaciones por



sumatoria de asentamientos individuales, por ejemplo, las “villas de emergencia”. En este sentido, los resultados desde el punto de vista urbanístico son generalmente diferentes, manteniendo relación con los procesos de producción señalados.

Los *loteos fraudulentos*, en cambio, constituyen un proceso ilegal, iniciado por un agente del mercado de suelo, quien comete fraude contra sujetos que, engañados, compran un bien (terreno) que no se corresponde con lo ofrecido.

Es un proceso ilegal de mercado, cuya finalidad es el lucro, por parte de un agente que actúa bajo conocimiento de las normas y deliberadamente infringe su cumplimiento.

Los loteos fraudulentos son clandestinos, en cuanto no se anuncian a las autoridades competentes, aunque es posible que se publiciten en otros medios, como ardid por parte del agente promotor. Son informales en cuanto todo su proceso se realiza en contravención a las normas (jurídicas y administrativas).

A partir de estas definiciones, proponemos una clasificación de las diferentes situaciones en las cuales se producen y/u ofrecen bienes inmuebles, en desacuerdo con las normas y legislaciones administrativas, a saber: *irregulares, informales, ocupaciones informales e informales fraudulentos*.

### **Informalidad en la ciudad de Córdoba**

Córdoba es la segunda ciudad de la Argentina entre las que superan los 500.000

habitantes. Según el Censo Provincial 2008 cuenta con una población de 1.315.423 habitantes. La variación en el periodo intercensal 2001-2008 es de + 2,4% ([www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar) INDEC 2001).

El porcentaje de hogares que presentan al menos una condición NBI<sup>2</sup> corresponde al 6,6% de los mismos. Mientras que 12.861 hogares residen en viviendas deficitarias y/o no construidas para habitación ([http://web2.cba.gov.ar/actual\\_web/estadisticas/index.htm](http://web2.cba.gov.ar/actual_web/estadisticas/index.htm) Estadísticas y Censo Pcia. Córdoba, 2008).

Los censos de población en Argentina no particularizan las situaciones de informalidad, lo que significa una limitación para el análisis de los alcances de este fenómeno. Esto también podría representar que las carencias y el déficit habitacional son aún mayores.

Para contrarrestar esta falta de información censal, en la ciudad de Córdoba, organismos públicos y ONG han abordado la tarea de relevar las situaciones de irregularidad e informalidad. Las operatorias consideradas irregulares según la Municipalidad de la ciudad de Córdoba, representan 47.800 viviendas que significan aproximadamente el 20% del parque de viviendas existentes<sup>3</sup> (Municipalidad de Córdoba, 2008).

Según estudios de SEHAS<sup>4</sup> (Buthet-Scavuzzo, 2002) se registró, para el periodo 1991-2001, un marcado incremento de población habitante en villas de emergencia, correspondiente al 109,3% (49.530 y 103.650 personas respectivamente), situación que se le atribuye a la crisis económica instaurada en el país en 2001, la que im-

<sup>2</sup> *Necesidades Básicas Insatisfechas* cuyos indicadores son: hacinamiento, vivienda inconveniente, condiciones sanitarias, asistencia escolar y capacidad de subsistencia.

<sup>3</sup> Este dato incluye viviendas en villas de emergencia, loteos de producción oficial que no completaron las exigencias formales, loteos de entidades intermedias y fraudulentos. En términos de población, estas situaciones estarían alcanzando a más de 10.000 habitantes urbanos, afectando entre el 10 y el 15% de la población de la ciudad.

<sup>4</sup> ONG Servicio Habitacional y de Acción Social, dedicada a la investigación – acción en el campo del hábitat social.



<sup>5</sup> En el informe se observa que el 82,7 % de los encuestados nacieron en la Provincia de Córdoba y de éstos el 83,6% lo hicieron en la capital. Otro dato que arroja este informe es que el 55,1% de los encuestados son procedentes de un barrio (formal) de la ciudad, el 25,2% de otra villa y el 15,4% de zona rural.

<sup>6</sup> De 158 asentamientos registrados también por SEHAS en 2001 se contabilizaron 40 asentamientos menos en 2007. Disminuyeron 35 asentamientos producto de la política provincial de erradicación de villas y diez, por modificaciones en los criterios del estudio.

<sup>7</sup> Proyecto de Emergencia para la rehabilitación habitacional de grupos vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba implementado por el Gobierno de la Provincia y que significó la erradicación de aproximadamente 40 villas de emergencia. Éste se conoce también como Plan “Mi casa, Mi vida”.

pulsó a numerosas familias a ocupar tierra y vivienda de manera informal. Esta crisis se vio también reflejada en la conformación de la estructura social de las familias habitantes de villas de emergencia. Hasta 2001 el crecimiento de las villas se asociaba a migraciones rurales y en la actualidad dicho crecimiento se da predominantemente por migraciones intraurbanas<sup>5</sup> (Buthet, Baima, Maldonado, 2009).

Otros estudios también realizados por SEHAS (Buthet, Baima, Calvo, 2007), advierten una disminución de la cantidad de asentamientos y villas de la ciudad de Córdoba,<sup>6</sup> debido mayoritariamente a la política de vivienda ejecutada por el gobierno de la Provincia.<sup>7</sup> Esta política ha sido discutida (en el ámbito académico, de organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general) tanto por la localización periférica de los nuevos complejos

habitacionales, la escala de las intervenciones, y la baja mixtura social-espacial, lo que introduce una serie de interrogantes en relación con los efectos en términos de extensión urbana, segregación residencial socio-económica y fragmentación espacial (Marengo y Elorza, 2009:29).

## Tipologías de irregularidad/informalidad en Córdoba

Las situaciones de irregularidad e informalidad presentes en la ciudad de Córdoba son diferenciadas por la Municipalidad de Córdoba en distintas categorías o tipologías, a saber: Loteos Ilegales (fraudulentos)/Villas de Emergencia/Asentamientos (tomas de tierra)/Loteos de Entidades Intermedias/Loteos Municipales/Loteos Provinciales. En el Gráfico 1 se presentan los datos desde el punto de vista cuantitativo.

Gráfico 1: Tipologías de irregularidad e informalidad registradas a octubre 2010

Alternativa	Periodo de origen				Total	Cantidad de viviendas	Observaciones
	Anterior a 1991	Entre 1991 y 2001	Posterior a 2001	Sin dato			
Legales	4	6	1	8	19	3594	Registro 2010 Municipalidad de Córdoba
Villas		158	118		188	11596	Registro estudio de SEHAS 2007
Asentamientos	6	3	4	4	17	1953	Registro 2010 Municipalidad de Córdoba
Loteos de entidades intermedias	8	16	2	2	28	2913	Registro Municipalidad de Córdoba
Loteos del estado minicipal	10	9	21	9	49	2960	Registro de origen según año de inicio del expte. de loteo con fuente en datos Municipalidad de Córdoba
Loteos del estado provincial	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	Al momento no se han podido obtener datos sobre los loteos irregulares iniciados por el gobierno provincial

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección de Hábitat – Municipalidad de Córdoba y SEHAS

La tipología que presenta mayoría de casos es la de las villas de emergencia, práctica informal de acceso al suelo urbano que aparece como más tradicional en el medio local.

Los asentamientos o los loteos ilegales (fraudulentos) incrementan su presencia en periodos posteriores a 1991. En Córdoba estas operatorias significan relativamente un porcentaje menor en las tipologías de irregularidad registradas por la Municipalidad de Córdoba. Sin embargo, los loteos fraudulentos constituye el segundo registro en cuanto a cantidad de viviendas, dato que, si bien es aproximado, se sabe que afecta a más de 3.500 familias y cada vez se conocen nuevos casos.<sup>8</sup>

No se cuenta con mucha información sobre ellos ya que las mismas características de ilegalidad y clandestinidad dificultan su conocimiento, por otro lado, la Municipalidad no ha llevado históricamente registro de la cantidad y magnitud de los asentamientos y solo son conocidos por la autoridad a través de los reclamos de la población habitante. Generalmente se encuentran localizados en áreas periféricas, de escasa calidad urbano-ambiental o de poco valor en el mercado de suelo (ver Gráfico 2).

En estos casos de loteos fraudulentos, la configuración espacial, como muestra el Gráfico 3, asemeja el amanzanamiento de un loteo formal, que, entre otras características, lo asocian a la denominación de “asentamiento” (Cravino, 2006). Esta conformación proviene de la misma estrategia de fraude, como así también de las expectativas de asimilarse a la ciudad y

de vincularse con ella, que, a diferencia de las villas de emergencia, tienen los asentamientos producto de ocupaciones informales. Responde, como bien lo menciona Merklen, a la necesidad de la población que habita en ellos, de alejarse de aquellas características que los relacionan con las de las villas, categoría social que aparece como la más fuertemente estigmatizada (Merklen, D., 1997).

Otra tipología que demuestra un incremento significativo en el periodo 1991-2001 es la de los loteos iniciados por entidades intermedias (cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, etc.) que impulsaron acciones propositivas para resolver el acceso al hábitat de los grupos de menores recursos económicos. Sin embargo, estas entidades intermedias, en su mayoría cooperativas y mutuales de sectores pobres, han sufrido las sucesivas crisis atravesadas por el país y las características del modelo, perdiendo solidez, a causa del desempleo y consecuente empobrecimiento de los hogares, etc., por lo que, si bien muchas de estas iniciativas son exitosas, algunas no han logrado llevar a un buen fin los objetivos propuestos.

Otro dato que interesa mostrar es que el Estado Municipal es un importante promotor de casos en situación de irregularidad a través de la ejecución de planes de vivienda social que quedan incompletos, ya sea por falta de alguna de las infraestructuras solicitadas formalmente para la conclusión de un loteo o por completamiento legal de los trámites administrativos para las viviendas, etc. Si bien se verifica que

<sup>8</sup> Si bien, hemos mostrado un panorama de esta modalidad de acceso al suelo urbano y su crecimiento por periodos, por las mismas características de clandestinidad e ilegalidad, la Municipalidad puede contabilizarlos a medida que los conoce. Así, este organismo tenía registrados ocho loteos en 2005 y 19 en 2010. Además de ellos, las tomas de tierra registraron cinco nuevos casos en 2009 y más de 700 familias a diciembre de 2010.

Gráfico 2: Localización de loteos fraudulentos en relación a los usos del suelo previstos por Normativa Municipal



### LOTEOS FRAUDULENTOS Y USOS DEL SUELO EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA

- |   |                       |
|---|-----------------------|
| ■ Área con dominancia industrial                              | ■ Área rural          |
| ■ Área con dominancia residencial                             | ● Loteos fraudulentos |
| ■ Área mixta residencia-comercial-industrial                  |                       |
| ■ Área con dominancia industrial permitido el uso residencial |                       |
| ■ Área con dominancia industrial                              |                       |

Fuente: Plano Base y localización de loteos: Dirección de Planeamiento Urbano y Dirección de Hábitat Popular – Municipalidad de Córdoba

**Gráfico 3: Nuestro Hogar III, con más de 1.600 familias es el loteo fraudulento de mayor escala que se registra en la ciudad de Córdoba. Evidencia la colindancia conflictiva de usos del suelo**



Fuente: <http://maps.google.com>

ello responde fuertemente a un periodo de crisis, llama la atención que, lejos de disminuir las situaciones irregulares, se han incrementado. Como se expone en el Gráfico 1, existen loteos en situación de irregularidad que llevan más de 30 años en ese estado.

Como consecuencia, entre otros factores, de la vigencia del modelo neoliberal de los años 1990, encontramos entonces en Córdoba un fuerte crecimiento de la informalidad y también un incremento de la diversa tipología de la misma. Dado que son las villas de emergencia la tipología que representa la mayor cantidad de casos y a que los loteos fraudulentos, en algunos de sus casos son los mayores conglomerados

en número de familias por barrio (ejemplo de ello es el caso Nuestro Hogar III con más de 1.600 familias), dedicaremos el próximo punto de este trabajo al análisis de las acciones del Estado en relación a las mismas.

### **Acciones tendientes a mitigar el problema de las villas y loteos fraudulentos implementadas en el medio local. Los programas y la política habitacional**

Ante las diversas situaciones descritas, se vienen implementando desde hace años,

<sup>9</sup> Implementado en Argentina desde 1997 y aún vigente. Se financia en su mayor proporción con fondos BID y con recursos nacionales.

<sup>10</sup> Régimen de Excepción de Regularización Catastral y de la Construcción de situaciones consolidadas, destinadas a usos residenciales y que implican transgresiones al Código de Edificación (Ord. 9387/95 y sus modificatorias) y a la Regulación del Fraccionamiento del Suelo (Ord. 8060/85 y sus modificatorias).

<sup>11</sup> Ordenanza de Uso del suelo urbano que regula el fraccionamiento de tierra en la ciudad de Córdoba, cuyo objetivo es garantizar que todo trazado nuevo o modificación de parcelario existente se desarrolle en acuerdo a las mejores formas de utilización y mejoramiento del ambiente. Además, debe asegurar el ordenamiento de la ciudad, garantizando la compatibilidad ambiental y funcional entre las áreas, como así también el máximo aprovechamiento de la infraestructura existente. Entre los requisitos formales se destacan: visación y aprobación del anteproyecto; registro de la propiedad

particularmente en Córdoba, diversos programas tendientes a su resolución, dirigidos fundamentalmente a la regularización, con una política focalizada en la población de menores ingresos. Entre éstos se desarrollan acciones: de relocalización de población en situación de irregularidad urbana (plan “Mi Casa, Mi Vida” del Gobierno de la Provincia de Córdoba), y de mejoramiento del hábitat (Plan de Regularización Municipal y Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEB).<sup>9</sup>

En el caso de la tipología de villa de emergencia, la única acción de los últimos años ha sido la política de erradicación comprendida en el programa “Mi casa, Mi vida”, a la cual se hizo mención anteriormente. La misma significó la erradicación, más o menos compulsiva según los casos, de villas de emergencia con localizaciones centrales o peri-centrales a áreas periféricas, desintegradas del tejido urbano, lo que acentúa la segregación residencial. Asimismo, la gran dimensión de los nuevos asentamientos (denominados barrios-ciudades) que implican la concentración en una misma localización de numerosas villas de origen (Gráfico 4), genera interrogantes sobre los impactos sociales de esta modalidad y su interacción con el entorno.

Otra cuestión que ha sido evidente es la superposición de jurisdicciones administrativas (provincial/municipal), mientras que la Provincia ha sido, en este caso, la responsable de ejecutar la política habitacional, a la Municipalidad le hubiera correspondido lo referido al ordenamiento del territorio y la elaboración de los marcos normativos,

cuestiones que no siempre fueron respetadas. Así, por ejemplo, para la radicación de algunos de los nuevos barrios, el gobierno provincial ha adquirido tierra que originalmente tenía una disposición de uso del suelo rural o industrial, demandando al municipio la modificación de dicho patrón como medio para la regularización.

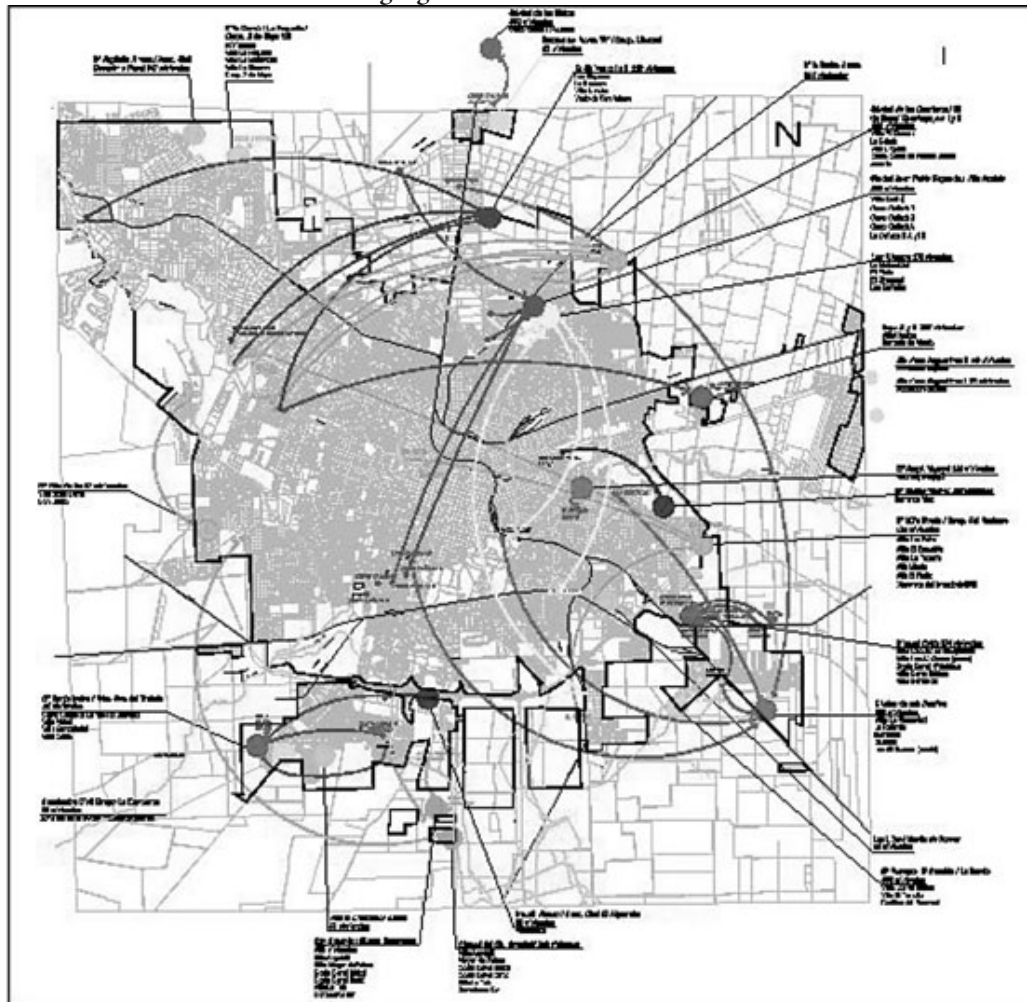
También merecen un análisis las condiciones urbano ambientales producto de la localización de estos núcleos habitacionales, que evidencian una colindancia conflictiva de usos, como lo muestra el Gráfico 5, provocada por la localización desintegrada del tejido urbano consolidado y en sectores previstos para otros usos.

Recientemente el municipio ha promulgado la Ordenanza 11687/09<sup>10</sup> que establece un marco normativo excepcional para aquellas situaciones consolidadas que no hayan cumplimentado con la totalidad de requisitos establecidos por la Ordenanza 8060/85,<sup>11</sup> para obtener el decreto aprobatorio final del loteo.

En esta ordenanza se contemplan todas aquellas situaciones de loteos con o sin plan de vivienda, ya sean iniciadas por organismos estatales; loteos con o sin plan de vivienda promovidos por organizaciones comunitarias (mutuales, asociación civil, cooperativas, etc.) que hayan recibido subsidios por parte del Estado; loteos con o sin plan de vivienda promovidos por entidades intermedias sin fines de lucro sin subsidio estatal; radicación *in situ* de población de asentamientos, cuando el Estado sea titular dominial o fiduciario de la tierra y otros casos con dictamen fundado de la Direc-



Gráfico 4: Erradicación de villas de emergencia producto del programa “Mi casa, Mi vida”. Evidencia el traslado de más de una villa proveniente de diferentes sectores de la ciudad, a una misma unidad geográfica denominada “barrios ciudades”



Fuente: Dirección de Regularización Urbana – Municipalidad de Córdoba - 2005

como bien sujeto a la urbanización, presentación del proyecto completo que incluye todas las obras de infraestructura (agua, electricidad, alumbrado público, arbolado y parquización, pavimentación y desagües pluviales y cloacales), etc.

Gráfico 5: Imagen barrial y urbana de los “Barrios ciudades”. Evidencian la periferización de los asentamientos y la discontinuidad de la mancha urbana



Fuente: <http://maps.google.com> y relevamiento propio

ción de Planeamiento Urbano o Hábitat Municipal.

Se dispone que las urbanizaciones, para poder acogerse a esta ordenanza, deberán acreditar como mínimo: visación (aprobación y/o autorización por parte de la autoridad competente) de plano de mensura, efectivizado de apertura de calles conforme a plano, disponibilidad de red de agua y energía eléctrica.

La presente ordenanza muestra un avance respecto de normativas anteriores de regularización en cuanto observa, en su letra, la diferenciación de diversas situaciones de urbanización desarrolladas fuera de los marcos normativos. Sin embargo, luego le imprime un límite mínimo general e idéntico para todas, contemplando solo aquellas situaciones que definiéramos como irregulares, dejando sin atender a las de informalidad como loteos fraudulentos



o tomas de tierra, las cuales no son además consideradas en ningún otro programa u ordenanza.<sup>12</sup>

Para la atención de estos casos los órganos de regulación y control no cuentan con instrumentos legales acabados que les permitan un abordaje sistemático e integral, quedando, de este modo, supeditada la resolución del problema, entre otros factores, a decisiones coyunturales de políticas y un trabajo “artesanal”, es decir, del caso por caso, según la particularidad de cada uno y la subjetividad del gestor administrativo de turno. Esta situación se refleja claramente en las situaciones de loteos fraudulentos, donde, además de las dificultades que presenta el tema de la propiedad privada de la tierra, solo se constatan acciones aisladas a través del tiempo con lógicas distintas según las administraciones de turno, que en general, lejos de tender a la regularización, han provocado el crecimiento poblacional de estos asentamientos.

## Reflexiones finales

El caso de Córdoba pone en evidencia que los mecanismos de intervención son escasos y las políticas de regularización no consideran las diversas situaciones de informalidad, esto queda demostrado en los planes descritos, solo se atiende población habitante en villas de emergencia a través de relocalizaciones, o loteos irregulares del Estado. Los fraudulentos o las tomas de tierra no son consideradas en dichos planes, cuestión que se vuelve crítica en estos asentamientos,

tanto por lo que implican en las condiciones de vida para los residentes, como por los problemas urbanos derivados de sus características de conformación.

Los planes y programas implementados así como las ordenanzas de regularización, no explicitan diferencias entre las diversas formas de acceso informal al suelo, lo que implica que no se atiendan las particularidades de cada caso. La rigidez de los instrumentos legales y jurídicos requeriría entonces, de una mayor flexibilidad, tanto para la atención de las diversas situaciones de informalidad como para los cambiantes procesos sociales y urbanos.

La regularización de asentamientos informales *ex post* ha sido una de las políticas llevadas a cabo en la mayoría de los países latinoamericanos sin que ello haya devenido en mitigar las prácticas informales. La fuerte tendencia cultural a la propiedad individual incide en el diseño de las políticas donde se prioriza la titularidad individual. El título de propiedad otorga a las familias seguridad relativa de tenencia. Sin embargo, si no es acompañado de un Estado regulador del mercado y protector de la propiedad mediante, por ejemplo, diferenciaciones impositivas, fomento de la mejora socio-económica de las familias, etc., la regularización puede ser causa de la expulsión del beneficiario original, quien vuelve a las situaciones de informalidad, demandando nuevos procesos de regularización.

La regularización de los asentamientos informales no es tal vez, una solución en sí misma para la problemática del acceso al suelo urbano y a la vivienda por secto-

<sup>12</sup> No se ha verificado que la Municipalidad inicie algún programa acabado de regularización. En el informe analizado solo se verifican intenciones y recomendaciones para el abordaje de las regularizaciones de las diferentes situaciones mencionadas.

res pobres, pero sí es necesaria en cuanto garantiza la seguridad de tenencia, con las salvedades antes mencionadas, que favorecen mejores condiciones de vida eliminando los temores al desalojo, lo que permite, entre otras cosas, el mejoramiento de la vivienda, la posibilidad de obtención de un empleo, etc.

Aunque se verifica que los planes y programas de regularización llevan, en algunos casos, varias décadas de implementación, las situaciones de irregularidad se mantienen y se acrecientan, cabe preguntarnos por qué.

Podemos afirmar, que el incremento de la irregularidad, está más relacionado a los procesos socio- económicos generales de cada país o región, que a las políticas particulares implementadas para su solución. Sin embargo, dado el enfoque del presente trabajo, se puede observar que en las diversas orientaciones de los procesos de regularización se juegan diversos intereses, los del poder político, el mercado y la necesidad.

Frente a un Estado que asume un rol regularizador, el mercado inmobiliario asume un papel predominante dentro del ordenamiento territorial. Ello es enfatizado por la concepción del Estado neoliberal de posicionar a la ciudad de manera competitiva, la ciudad como mercancía, sitúa la actividad urbanizadora más en el plano económico que en el socio-político.

El fenómeno de la informalidad conforma un escenario complejo en términos sociales y de planificación urbana. Procesos de segregación urbana, reproducción de sistemas de desigualdad social, marginalidad y

exclusión, que requieren instrumentos de acción, de la política pública urbana, que aporten al combate a la pobreza y la vulnerabilidad emergente de la misma.

## Bibliografía

- Abramo, P. (2004). *La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal*. Extraído de [http://www.territoriosuelo.org/documentos.shtml?conds\[0\]\[category.....1\]=%27Sobre%20Informalidad%27](http://www.territoriosuelo.org/documentos.shtml?conds[0][category.....1]=%27Sobre%20Informalidad%27) en octubre de 2008.
- Arriagada, Camilo (2000). *Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios de políticas para el hábitat urbano*. Chile: CEPAL, División Medio ambiente y Asentamientos Humanos.
- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid, España: Alianza Ed.
- Bozzano, Horacio (2009). *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*. Buenos Aires, Argentina: Lumiere Ed.
- Buthet, Carlos y Scavuzzo, José (2002). *Las villas de emergencia en Córdoba 2001. Localización y estimación de población*. Córdoba, Argentina: SEHAS-CONICET.
- Buthet, C.; Baima, M. y Calvo, Diego (2007). *Evolución de las villas de emergencia en Córdoba 2001-2007*. Proyecto PICTOR 20464. Córdoba, Argentina: SEHAS-CONICET.
- Buthet, C.; Baima, M. y Maldonado, Martín (2009). *La población de las villas de*

- emergencia en Córdoba. Origen-Situación Socio Económica y Organizativa. Expectativas respecto al hábitat.* Córdoba, Argentina: SEHAS-AVE.
- Calderón Cockburn, Julio A. (1999). *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbanos en América Latina.* Lima Perú: Lincoln Institute of Land Policy.
- Cardoso, Lucio (2003). "Irregularidad urbanística: cuestionando algunas hipótesis" Cuadernos IPPUR-UFRJ. – Río de Janeiro, V. 17 pp. 25-49.
- Clichevsky, Nora (1997). "Regularización dominial ¿Solución para el hábitat "popular" en un contexto de desarrollo sustentable? en *Reestructuración del Estado y Política de Vivienda en Argentina.* Cuenya, Beatriz –Falú, Ana (comp.), pp. 227-243. Buenos Aires, Argentina: CEA-CBC.
- Clichevsky, Nora (2000). *Informalidad y segregación en América Latina. Una aproximación División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.* Chile: CEPAL-ECLAC.
- Clichevsky, Nora (2009). *Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano*". Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 14, Núm. 1, pp. 63-88, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Cravino, María Cristina (2006). *Las Villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana.* Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento Ed.
- Fernandes, Edésio y Smolka, Martim O. (2004). *Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones.* Land Lines (Vol. 16 N° 3).
- Gambina, Julio y Campione, Daniel (2002). *Los años de Menen, cirugía mayor - Buenos Aires, Argentina: Centro Cultural de la Cooperación – IMFC. Ed.*
- Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo.* Madrid, España: Akal Ed.
- Jaramillo, Samuel (2006). *Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina.* Bogotá, Colombia: CEDE – Universidad de Los Andes.
- Mac Donald, Otava, Simioni y Komorizono Iizuka (1998). *Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de américa latina y el caribe.* Santiago, Chile: CEPAL-ECLAC.
- Marengo, Cecilia y Elorza Ana Laura (2009). *Globalización y políticas urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en córdoba y los desafíos pendientes,* en: Revista Cuaderno Urbano N° 8. Nobuko/Eudene. ISSN: 1666-6186. pp. 7-33.
- Merklen, Denis (1997). Un pobre es un pobre. La sociabilidad en en barrio; entre las condiciones y las prácticas. Extraído de <http://www.margen.org/social/merklen.html> en febrero de 2008.

Municipalidad de Córdoba, Dirección Regularización Urbana (2008). *Informe de gestión 2008* - Córdoba, Argentina: Municipalidad de Córdoba.

Smolka, Martim O. (2003). *Informalidad, Pobreza urbana y precios de la tierra*.

Land Lines, january, vol. 15, N° 1, Lincoln Insitute of Land Policy.

Smolka, Martim O. y Larangeira, Adriana de A. (2007). *¿Cediendo terreno? Informalidad y políticas urbanas en América Latina* Lincoln Insitute of Land Policy.