

Salud mental y derecho

Derechos Sociales e Intersectorialidad

Andrés Rossetti y
Natalia Monasterolo (Editores)
Solana Yoma (Coordinadora)

Alejandra Arizó • Iván Ase • Soledad Buhlman • Jacinta Burijovich • María Paz Caminada Rossetti • José Daniel Cesano
Sol Victoria del Carpio • Silvia Díaz • Ana Laura Elorza • Horacio Etchichury • Jéssica Ferreyra • Eugenia Fruttero
Mariana Gamboa • Mariana Gandolfo • Analía Giannone • Ana Heredia • María Graciela Iglesias • Natalia Monasterolo
Marta Moreno • Alfonsina Muñiz • Martín Passini • Mirna Ramos • Víctor Manuel Rodríguez • Andrés Rossetti
Macarena Sabin Paz • Eloisa del Valle Sacco • Roxana Serafin • Adriana Vitelli • Solana María Yoma

CENTRO DE
INVESTIGACIONES
JURÍDICAS Y SOCIALES



IIFAP
INSTITUTO DE
INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OBSERVATORIO DE
SALUD MENTAL Y
DERECHOS HUMANOS



Salud Mental y Derecho

Derechos Sociales e Intersectorialidad

Andrés Rossetti y Natalia Monasterolo (Editores)
Solana Yoma (Coordinadora)

Alejandra Arizó

Iván Ase

Soledad Buhlman

Jacinta Buriyovich

María Paz Caminada Rossetti

José Daniel Cesano

Sol Victoria del Carpio

Silvia Díaz

Ana Laura Elorza

Horacio Etchichury

Jéssica Ferreyra

Eugenia Fruttero

Mariana Gamboa

Mariana Gandolfo

Analia Giannone

Ana Heredia

María Graciela Iglesias

Natalia Monasterolo

Marta Moreno

Alfonsina Muñiz

Martín Passini

Mirna Ramos

Victor Manuel Rodríguez

Andrés Rossetti

Macarena Sabin Paz

Eloisa del Valle Sacco

Roxana Serafín

Adriana Vitelli

Solana María Yoma

ROSSETTI, ANDRES

SALUD MENTAL Y DERECHO : Derechos Sociales e Intersectorialidad / Andres Rossetti ; Natalia Monasterolo. - 1a edición. - Córdoba : Espartaco Córdoba, 2018.

355 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-987-1277-27-8

1. DERECHO A LA SALUD. I. MONASTEROLO, NATALIA II. TÍTULO CDD 346

©Editorial Espartaco Córdoba, 2018

Dean Funes 80 - Loc. 10 - Gral. Cabildo

(0351) 4215028 - CP 5000 - Córdoba - Argentina

espartaco.cordoba@hotmail.com

Diseño de tapa: Camilo Serra Di Lollo - 87camilos@gmail.com

Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (Facultad de Derecho U.N.C.);

Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos;

Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (Facultad de Ciencias Sociales. U.N.C)

Libro de edición Argentina

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

“Algunos derechos reservados”



Licencia Creative Commons

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución

Sin Obra Derivada 4.0 Internacional.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>

Impreso en Córdoba, Argentina

Capítulo 3

Derecho a la tierra y vivienda: una mirada crítica a las políticas públicas en la provincia de Córdoba (2001-2015)⁴¹

Ana Laura Elorza y Mariana Gamboa

Sumario: 1. Introducción 2. Territorio, derecho a la tierra y vivienda 2.a Algunas contribuciones desde las normativas 3. Políticas Públicas en la Provincia de Córdoba 3.a Políticas de regularización de la posesión de la tierra y vivienda 3.a.1. *El Registro Personal de Poseedores y Sanearamiento de Títulos* 3.a.2. *La expropiación como política de acceso a la tierra* 3.a.3 *Regularización y Escrituración de Viviendas Sociales* 3.b Políticas habitacionales: urbanización y erradicación de villas 3.b.1 *Programa de Mejoramiento Barrial* 3.b.2 *El programa Mi Casa Mi Vida* 4. A modo de cierre: los desafíos pendientes y las luchas que continúan 5. Bibliografía

Resumen: En las últimas tres décadas, con la concentración y centralización del capital, asistimos a procesos de mayor desigualdad social que se expresan territorialmente, tanto en el ámbito urbano como rural, poniendo en tensión el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, el rol del Estado en su garantía y la definición de políticas públicas dirigidas a responder a las necesidades y derechos de los ciudadanos como espacio de disputa en la construcción del territorio. En este sentido, reflexionamos sobre las políticas públicas desarrolladas por el gobierno de la provincia de Córdoba en el periodo 2001- 2015 dando cuenta de los alcances y limitaciones que han tenido para responder al reconocimiento y a la efectivización de los derechos a la tierra y vivienda de los sectores populares.

41 Este trabajo es una revisión del informe realizado para el Observatorio de Derechos Humanos de la UNC en el año 2015, recuperando el trabajo de articulación entre la universidad y los movimientos sociales territoriales en los cuales se expresa la participación de un centenar de familias que buscan resolver y gestionar colectivamente sus problemas con relación a la lucha por la tierra y vivienda. La Facultad de Filosofía y Humanidades -FFyH- y la Escuela de Trabajo Social -ETS- tienen un amplio camino recorrido en conjunto con movimientos socio territoriales, entre los cuales podemos mencionar proyectos de extensión (becas, voluntariados, entre otros), trabajos finales de grado, espacios de formación y distintas actividades de discusión y difusión en torno a la problemática de la tierra y campesina.

Palabras Clave: Territorio - Derechos a la Tierra y Vivienda - Políticas Públicas - Movimientos Sociales.

1. Introducción

Si bien el acceso a la tierra y vivienda se constituyó como problema social desde inicios del Siglo XX en Argentina (Fernández Wagner, 2003; Lentini, 2008), en las últimas tres décadas se ha profundizado a partir de las transformaciones en las condiciones de acumulación del capital, basado en el sistema financiero y su transnacionalización. Como consecuencias de este proceso, significativo para nuestro análisis, podemos mencionar la concentración y centralización del capital, el impulso de ciertos sectores productivos a través de la aplicación de los excedentes económicos de estos capitales, como el de los commodities sojeros y el inmobiliario, y un notorio incremento de la desigualdad social.

Este proceso de valorización financiera, iniciado en Argentina con la dictadura militar de 1976, articuló diferentes estrategias que tienen un correlato en la problemática de la tierra. El período 1976-2001 se caracteriza por los procesos de precarización laboral y segregación social, que marca toda una lógica en la distribución del espacio urbano y rural. Luego, si bien el patrón de acumulación sufre variaciones importantes, impulsadas por una modificación de los precios relativos de la economía a partir de la devaluación del tipo de cambio, volviendo a ser eje impulsor el sector productivo en detrimento del financiero (Basualdo, 2009), la problemática de la tierra se profundiza bajo otras características. El incremento de los excedentes, principalmente generados en el sector primario por el complejo productivo agro-exportador -en particular para el caso de Córdoba-, son transferidos a estos circuitos de explotación y acumulación por desposesión que encuentran posibilidades de valorización en la tierra. Así se profundizan dos procesos, uno urbano y otro rural; las transferencias de capitales a la actividad inmobiliaria y la expansión de la frontera agropecuaria.⁴²

En el caso urbano, en especial en la ciudad de Córdoba, se ha configurado un “modelo de uso del espacio altamente privativo y excluyente para importantes segmentos de la población” (Ciuffolini,

42 La expansión de la frontera agropecuaria no sólo se explica por el cambio de precios relativos por la devaluación del peso a partir del año 2002, es complementada por un modelo productivo agrícola basado en un paquete tecnológico que permite el desarrollo de un importante complejo agroindustrial, con efectos notables en la producción y la productividad es decir en un paradigma de la ruralidad y de sistemas productivos de agricultura sin agricultores (Mançano Fernández,2008).

Avalle y Villegas Guzmán, 2013:2) que se evidencia en el incremento de tomas de tierras, la persistencia de los asentamientos y villas y su crecimiento. En el caso rural, el proceso se encuentra marcado por la expansión de la frontera agropecuaria, con cambios en la producción y la productividad, llevando a concentración del capital y desplazamiento de los pequeños productores; siendo el resultado problemas sobre la tierra⁴³.

La valorización de la tierra ha profundizado los procesos de desigualdad social y deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares, tanto en el ámbito urbano como rural, poniendo en tensión el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), el rol del Estado en su garantía y la definición de políticas públicas dirigidas a responder a las necesidades y derechos de los ciudadanos como espacio de disputa en la construcción del territorio.

En este marco, en el presente trabajo nos interesa reflexionar sobre las políticas públicas desarrolladas por el gobierno de la provincia de Córdoba en el periodo 2001- 2015 dando cuenta de los alcances y limitaciones que han tenido para responder al reconocimiento y a la efectivización de los derechos a la tierra y vivienda de los sectores populares. En otras palabras, el derecho a acceder al territorio en tanto ciudadanos cordobeses y cordobesas.

2. Territorio, derecho a la tierra y vivienda

El espacio es la materialización de la existencia humana (Lefebvre, 1991). La amplitud de este significado exige mucha atención de nuestra parte, para no considerar al espacio como un fragmento. El espacio es una totalidad. Milton Santos define al espacio como un conjunto de sistemas de objetos y sistemas de acciones, que forman el espacio de modo inseparable, solidario y contradictorio (Santos, 1996). En esta definición están contempladas la naturaleza y la sociedad. Por sistemas de objetos se comprenden los naturales o elementos naturales y los objetos sociales, o los objetos producidos por mediación de las relaciones sociales, que modifican y transforman la naturaleza, lo que explica su inseparabilidad. La inseparabilidad es una palabra clave

43 Esto se traduce en términos cuantitativos, comparando los censos nacionales agropecuarios de 1988 y 2002 en una reducción de explotaciones agropecuarias (EAPs) en un 20,8% y un incremento del tamaño medio de las EAPs un 20,4% a nivel nacional. Para la provincia de Córdoba es más significativo aún, las EAPs se redujeron entre 1988 y 2002 un 36% y el tamaño medio de las EAPs se incrementaron en la misma proporción.

porque une los sistemas de objetos con los sistemas de acciones de modo contradictorio y solidario expresado por los conflictos generados por las diferentes intencionalidades. Al analizar los espacios no podemos separar los sistemas, los objetos, y las acciones que se complementan con el movimiento de la vida, en que las relaciones sociales producen los espacios y los espacios a su vez producen las relaciones sociales. Desde este punto de vista el punto de partida, contiene el punto de llegada y viceversa, porque el espacio y las relaciones sociales están en pleno movimiento en el tiempo construyendo la historia. Este movimiento continuo es un proceso de producción de espacio y de territorios (Mançano Fernández, 2008).

El territorio es un espacio con sus elementos naturales (suelo, montaña, árboles, médano, flora, fauna, etc.) y con elementos sociales producidos por los hombres (casas, huertas, fábricas, alambrados, oficinas, ferrocarriles, escuelas, clubes o canchas de fútbol) apropiados por una determinada relación social (una tribu, una familia, una comunidad, una cooperativa o una empresa) que los produce y lo mantiene a partir de una forma de poder. Los territorios no son sólo espacios físicos: también son espacios sociales y culturales, donde se manifiestan las relaciones sociales, las ideas y las palabras (MNCI, 2012).

Los movimientos sociales que ya tienen más de 20 años de existencia en Argentina y Latinoamérica han asumido la lucha por el territorio desde esta concepción amplia e integral proveniente de los movimientos Indígenas de América Latina y desde esta perspectiva se desarrollara el derecho a la Tierra como Territorio, tal como planteaba el pensador peruano José Mariategui, no se puede resolver la cuestión de Latinoamérica sin abordar el tema de la tierra.

La ausencia de reformas agrarias, y las prácticas como desplazamientos forzosos, apropiación de tierras a gran y pequeña escala, reglas comerciales desiguales, especulaciones bursátiles sobre productos alimentarios, destrucción del medio ambiente, los desmontes⁴⁴, discriminaciones y exclusiones ejercidas respecto a las familias

44 El Gobierno de la Provincia de Córdoba ha enviado a la Legislatura el Anteproyecto de LeyNº20811/L/16 que incurre en ***claras irregularidades en cuanto a la esencia de su articulado, ubicándola por debajo de los presupuestos mínimos de protección del bosque nativo establecidos por la ley nacional***, así como la falta de conocimiento público del mapa de zonificación actualizado y sus criterios de realización, los cuales están claramente establecidos por la ley nacional. En el cuerpo de dicho anteproyecto, se permite entre otras cuestiones, el desmonte mediante el topado y rolado en zonas amarillas y rojas; se incluye la regulación de especies exóticas; no diferencia a los pequeños productores de los “productores formales”; propone que la autoridad encarga-

y comunidades campesinas indígenas y otros productores de alimentos, supone una fuente de violaciones graves y masivas de derechos humanos. En este sentido, es que debe reconocerse que los derechos a la tierra tienen un impacto real sobre el disfrute de otros derechos inseparablemente como lo son el derecho a la alimentación, a la vivienda, a la salud, al trabajo, a un medio ambiente saludable, el derecho a decidir sobre el futuro, todo esto depende de políticas y legislaciones relativas a la tierra (CETIM, 2014).

2.a. Algunas contribuciones desde las normativas

El derecho a la vivienda podemos rastrearlo en la **Constitución Nacional**, en el artículo 14 bis se define: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial la ley establecerá: ...el acceso a la vivienda digna”.

En la última reforma constitucional (1994), por un lado, se incorpora con jerarquía constitucional el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)**, en el que se declara que el derecho humano a **una vivienda adecuada** tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, avanzando en la idea de integralidad de los derechos y necesidades indispensables para una calidad de vida digna.

Por otro lado, se introdujeron los **derechos de las comunidades indígenas (art. 75)** vinculados a garantizar la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos originarios; y se reconoce un nuevo tipo de propiedad en el Derecho argentino, la **propiedad comunitaria** de la tierra de comunidades indígenas. **En el artículo 41** se establece: “**Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano** y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.

A nivel provincial, en la **Constitución Provincial de Córdoba**,

da de aplicar la ley no sea más la Secretaría de Ambiente sino el Ministerio de Ciencia y Tecnología, violando la Ley Provincial de Ambiente; permite ejercer la actividad minera en zonas rojas y define a “bosques” solo a los que poseen “especies arbóreas maduras”, excluyendo los estratos herbáceos y arbustivos, lianas, enredaderas, musgos, helechos, fauna, microorganismos, es decir, alta biodiversidad; clave para garantizar los servicios eco sistémicos que brinda el bosque nativo y su conservación a perpetuidad. Es por todo lo expuesto que el citado anteproyecto de ley debe ser archivado, llevándose adelante la actualización de los mapas de ordenamiento territorial del bosque nativo conforme a la normativa vigente. (Barchuk, Chiotti, Noero, 2009)

en el art.58 se establece que todos los habitantes tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, la que, junto a los servicios con ella conexos y la tierra necesaria para su asentamiento, tiene un valor social fundamental. Va más allá de la declamación y establece que el Estado Provincial promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. La política habitacional se rige por los siguientes principios:

1. Usar racionalmente el suelo y preservar la calidad de vida, de acuerdo con el interés general y las pautas culturales y regionales de la comunidad.
2. Impedir la especulación.
3. Asistir a las familias sin recursos para facilitar su acceso a la vivienda propia.

Por otra parte, en el art. 67, se establece la limitación de la propiedad privada por la **función social** que debe cumplir, sin embargo, no hay precisiones ni reglamentaciones respecto a esto.

De esta manera, el recorrido sobre el marco jurídico que nos asiste en términos de acceso a los derechos, hace ver como el Estado en sus diferentes instancias reconoce y reglamenta el derecho a vivienda y a la tierra. Esto nos hace sostener que estos derechos son vulnerados para miles de familias y a su vez, se constituyen en fundamentos para luchar por la exigibilidad frente al Estado de sus cumplimientos, de ahí la importancia de los movimientos sociales para poner en la agenda pública la vulneración de estos derechos y el cuestionamiento de los mecanismos que producen estos procesos de injusticia y desigualdad social.

3. Políticas Públicas en la Provincia de Córdoba

Las necesidades y demandas socialmente problematizadas, por la tensión y conflicto en que surgen, son las que son incorporadas a la agenda estatal, en la que intervienen distintos actores representantes de diferentes clases o fracciones de clase, organizaciones empresariales, organizaciones sociales y populares, etc. Oszlak y O'Donnell (1984) definen a las políticas públicas como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”. En una revisión de la políticas sociales de hábitat desarrolladas en Argentina, podemos identificar que han ido variando en relación a los nuevos procesos y fenómenos urbanos producidos con las modificaciones

del modelo de acumulación capitalista, y a una cierta correlación de fuerzas y de una situación en el campo de la lucha política en un momento histórico particular, derivada de las disputas de poder entre los distintos agentes involucrados en la producción del territorio y de la vivienda (Elorza,2015).

En lo relativo a la construcción de los territorios, se producen interrelaciones que se desarrollan en el territorio a partir de las acciones de los actores claves: el **Estado** como espacio de disputa y regulador del derecho, los **movimientos sociales** que luchan y construyen desde la exigibilidad del derecho y los **grupos económicos** que plantean una relación mercantil respecto de la tierra/suelo con el objetivo de generar excedentes económicos. Del poder que cada uno de ellos ejerza sobre el Estado, se va definiendo la orientación del gasto y el modelo de política que se desarrolla en cada periodo histórico (Yujnovsky, 1984; Cuenya, 1997).

Así, dentro de las políticas públicas de vivienda podemos identificar cómo la tradicional política de producción de viviendas llave en mano, representa una política orientada a favorecer en mayor medida a las empresas constructoras, frente a otras prácticas de autoconstrucción, ayuda mutua, o trabajo por cooperativa y también a las demandas de las organizaciones sindicales vinculadas a la construcción.

A modo de reconocer la modalidad de abordaje que realiza el Estado en vinculación a la problemática del acceso a la tierra y vivienda, como resultante de las disputas entre éste, los movimientos sociales y los grupos económicos, presentaremos sintéticamente las políticas públicas desarrolladas por el estado provincial durante los últimos 15 años, haciendo una diferenciación en cuanto a políticas de regularización de la posesión de la tierra y las políticas habitacionales de mejoramiento en las condiciones habitacionales de los y las ciudadanos de villas o asentamientos.

3.a. Políticas de regularización de la posesión de la tierra y vivienda

A partir de un relevamiento de las reglamentaciones y políticas, seleccionamos, por su vigencia y características, dos leyes provinciales que se constituyen (*o constituirían*) como instrumentos para el acceso a la tierra y un programa social: la **Ley 9.150** que crea el Registro Personal de Poseedores y Saneamiento de Títulos; la **Ley 6.394** que reglamenta las expropiaciones de inmuebles que sean declarados de “utilidad pública”; y el **Programa de Regularización**

y Escrituración de Viviendas Sociales dependiente Ministerio de Desarrollo Social. Analizamos cada una de ellas considerando las especificidades de las *normativas-reglamentaciones*, los elementos que definen la *necesidad o derecho a la tierra y los destinatarios* y las *prácticas institucionales del Estado que dan cuenta del impacto-relevancia de las políticas*.

3.a.1. El Registro Personal de Poseedores y Saneamiento de Títulos

En el año 2004 se sancionó la ley 9.150, llamada de “Saneamiento de títulos”, que crea el Registro de Poseedores⁴⁵. Esta norma aparece a primera vista como un instrumento de utilidad para obtener avances en garantizar el acceso al territorio de los sujetos con derechos de propiedad precarios sobre lo inmuebles que habitan o en los que producen, no obstante lo cual es necesario destacar que la lógica en la que ha sido formulada y los objetivos que persigue distan de ser un instrumento de acceso al territorio.

La norma en concreto apunta a dotar de instrumentos que permitan dar seguridad a las posesiones dando publicidad a la antigüedad en la posesión de los inmuebles dotando de fechas ciertas a las mismas, lo que facilitaría la tramitación de juicios de usucapión. En ese sentido aparece como un instrumento idóneo para asegurar y reforzar los derechos de propiedad ya existentes, a la vez que ser garantía de inversiones más que una herramienta de acceso a la propiedad de la tierra o de reconocimiento de formas de tenencia precaria. Los objetivos que se propone apunta al “saneamiento” de los títulos de propiedad y a solucionar problemas de “irregularidad” domínial.

En ese sentido, adopta una perspectiva sanitaria respecto de las diferentes formas de propiedad o posesión del territorio a las que considera anomalías, pese a lo extenso y numeroso de las situaciones de tenencia y posesión de formas o bien irregulares o no contempladas en el ordenamiento jurídico (colectiva, ancestral, etc.). Es decir, apunta más a asegurar los derechos de propiedad ya existentes que a promover el acceso a la tierra mediante la facilitación de la prescripción adquisitiva. Así se trata de una herramienta destinada a crear certeza en los derechos sobre la propiedad inmueble, “seguridad jurídica” frente a los potenciales inversiones y previsibilidad en la valorización del capital, más que un instrumento de acceso al hábitat.

⁴⁵ Esta ley tiene como antecedente la Ley 9100 sancionada en el año 2003.

Tomando como antecedente las recomendaciones del Consenso de Washington, a la par de la liberalización del comercio y la desregulación de los mercados figura el asegurar los derechos de propiedad en la agenda (Panizza, 2009:11). En la segunda etapa de las políticas neoliberales (el post-consenso de Washington) comienza a tomar importancia el Estado como “hacedor de instituciones”, es decir como un actor externo de la economía que aporte los marcos normativos que permitan garantizar los frutos de la racionalidad maximizadora individual de los agentes del mercado, en la medida en que el mero retiro del Estado o la derogación de normativas regulatorias no implicaba *per se* la optimización del funcionamiento de los mercados sino que, por el contrario, dejaba sin protecciones o privada de previsibilidad a sus actores. En esa lógica, de la necesidad de dotar de instituciones que optimicen el funcionamiento de los mercados, es que se pueden enmarcar las políticas que comentamos.

3.a.2. La expropiación como política de acceso a latierra

En la provincia de Córdoba la expropiación se encuentra reglamentada en la Ley 6.394. Ella establece la posibilidad de la declaración de “utilidad pública” de un inmueble para la satisfacción de necesidades de bien común y por lo tanto sujeto a expropiación. Esta declaración implica que un inmueble en particular se lo declara sujeto a un procedimiento por el cual la propiedad se trasladará desde un particular (o municipio) propietario hacia el Estado, lo que implicaría otro procedimiento por el que el Estado done o venda a las familias las parcelas expropiadas.

En este sentido, para que la expropiación sea una herramienta efectiva para acceder a la tierra por parte de las organizaciones sociales, se deben cumplimentar tres instancias: en primer lugar, la declaración legislativa de la utilidad pública del inmueble; en segundo lugar, el procedimiento técnico-administrativo por el cual el Estado provincial debe concretar el traspaso de la propiedad desde el particular expropiado hacia el Estado⁴⁶; y en tercer lugar, comienza un

46 Este procedimiento requiere superar varios pasos procesuales: en un primer momento se debe individualizar el inmueble a expropiar, para ello es necesario la realización de una mensura por parte de un agrimensor, para que luego el Poder Ejecutivo dicte un decreto en el que individualice y determine con exactitud el terreno a expropiar. Esto además de requerir un costo adicional en la mensura necesita la aprobación de los planos de mensura por parte de la Dirección de Catastro y el municipio correspondiente.

Luego de individualizado el terreno se necesita la tasación del inmueble por el Conse-

nuevo procedimiento administrativo por el cual el Estado debe donar o vender a los particulares los terrenos, debiéndose realizar la mensura y loteo correspondiente y un nuevo procedimiento para la inscripción en el registro de la propiedad de la nueva propiedad de esas parcelas.

Puede verse la complejidad de este trámite, con múltiples instancias implicadas, una sumatoria de organismos administrativos y procedimientos a cumplir. La declaración de utilidad pública, que nace con la dificultad de obtener una mayoría favorable en la legislatura, es sólo el comienzo de un largo procedimiento a cargo del gobierno provincial que necesita disponer de fondos previstos en el presupuesto y de la voluntad política de concretarlo.

Podríamos reconocer en esta ley la base reglamentaria y política para el acceso a la tierra, teniendo los elementos necesarios para resolver las innumerables situaciones de tenencia irregular de tierras con posesión pacífica, en la medida que sea complementada con una serie de políticas públicas que den forma al proceso que deviene luego de la declaración de utilidad pública.

3.a.3 Regularización y Escrituración de Viviendas Sociales

En el año 2009 a través del Decreto N° 495 se pone en marcha el Programa de Regularización y Escrituración de Viviendas Sociales en el ámbito de la Dirección de Escrituración de Viviendas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (crea mediante el Decreto 319/2009). El objetivo del mismo es la “programación, planificación, coordinación y ejecución de todas aquellas acciones necesarias y previas al otorgamiento de las escrituras traslativas de dominio, a la suscripción de éstas y su posterior inscripción en el Registro General de la Propiedad, de aquellos inmuebles pertenecientes a emprendimientos, loteos, planes y/o programas entregados y/o adjudicados por el Estado en sus distintos estamentos Nacional, Provincial o Municipal, u ori-

jo de Tasación de la Provincia, organismo técnico colegiado que funciona bajo la dependencia del Ministerio de Finanzas. En este procedimiento debe participar el expropiado para aportar elementos que permitan definir el valor del inmueble. Finalizada la tasación se abre una instancia de negociación en la cual se propone una adquisición directa por parte del Estado en base al precio establecido en la tasación. En caso de no haber avenimiento se abre una instancia judicial, en la que el Gobierno Provincial consigna el importe establecido en la tasación a nombre de los expropiados y el juez correspondiente pone en posesión del inmueble al Poder Ejecutivo, para esta etapa es necesario que la expropiación haya sido contemplada en el presupuesto vigente y se disponga del monto necesario para ser pagado. Este trámite no puede superar los 5 años de duración, a riesgo de que caiga la declaración y el trámite pierda validez.

ginados desde el ámbito privado con más de diez (10) años de antigüedad en un marco de promoción social” (Art. 2º). En cuanto a los inmuebles privados se considera a los que cumplen una función social como: cooperativas de viviendas, mutuales, asociaciones civiles, entidades sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales, etc.

La estrategia desde este programa ha sido relevar las diferentes situaciones de irregularidad dominial que podrían ser abordadas desde el mismo: los planes de vivienda de la Subsecretaría de Vivienda de la Provincia de Córdoba (Ex Instituto Provincial de Vivienda) los conjuntos habitacionales del Programa “Mi Casa, Mi Vida” y loteos y/o asentamientos; los cuales representarían aproximadamente 60.000 lotes y viviendas factibles de escriturar a favor de sus poseedores. Si bien ha habido algunos avances en estas acciones, los resultados hasta el año 2015 han sido inferiores al 20% de ese universo⁴⁷.

3.b. Políticas habitacionales: urbanización y erradicación de villas

En el periodo analizado, en la provincia se ejecutaron dos políticas habitacionales dirigidas a la población de menores ingresos, con mayores dificultades de acceder a un lote y vivienda vía el mercado formal de vivienda: el programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) y el programa “Mi Casa, Mi Vida”, ambos financiados por créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sus acciones estuvieron orientadas al abordaje de situaciones de informalidad urbana desde dos perspectivas diferentes, por un lado, la urbanización de las villas y por otro lado, la erradicación de estos asentamientos⁴⁸.

3.b.1. Programa de Mejoramiento Barrial

En la década del noventa, con los acuerdos establecidos en la conferencia Hábitat II organizada por Naciones Unidas en la que se establece la necesidad de que los países obtengan créditos de los organismos internacionales para desarrollar políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos, sumado al avance de las políticas neoliberales, se comienzan a promover y financiar pro-

47 Se han escriturado las viviendas de los barrios: Argüello, SEP, Las Lilas, Ituzaingó y Jardín del Pilar, Malvinas Argentinas (1077 viviendas).

48 Si bien también se han implementado otras políticas (el Plan Federal de Vivienda, Vivienda Digna, Erradicación de ranchos, entre otros) analizamos estos dos programas ya que por su escala de intervención han tenido incidencia en la configuración de los territorios urbanos, en especial, la ciudad de Córdoba.

gramas de mejoramiento barrial en América Latina, “la política de regularización urbana y dominial se convierte en *la* política de vivienda popular” (Duhau, 2002:7).

En este marco, el PROMEBA se comienza a ejecutar en la Argentina en el año 1997, y sigue en vigencia en la actualidad. Tiene como objetivo general mejorar la calidad de vida de residentes en villas y asentamientos a partir de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. Sin embargo, sólo se puede intervenir en sectores con potencialidad para ser urbanizados. Además, el proyecto -loteo, villa, asentamiento- debe cumplir con numerosos criterios de elegibilidad: el 75% de las familias residentes deben tener Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o contar con ingresos por debajo de la Línea de Pobreza, estar asentadas en terrenos fiscales o de propiedad colectiva o individual, tener dos o más años de antigüedad en el asentamiento, ser una población mínima de 50 familias, estar asentadas en localidades de más de 5 mil habitantes y que los terrenos no se encuentren en riesgo ambiental.

Debido a los rígidos y numerosos criterios de elegibilidad, a las características de las villas y asentamientos de Córdoba (localizadas en zonas ambientalmente degradadas, familias sin la titularidad del suelo ocupado, alta densidad, etc.) y al complejo proceso de gestión⁴⁹, este programa ha tenido poca aplicabilidad. En la Región Metropolitana Córdoba se han ejecutado sólo 8 proyectos, lo que representa 4.513 viviendas mejoradas. Si bien esta política ha significado un avance en las condiciones de vida en cuanto al acceso a infraestructura, servicios y condiciones sanitarias, se han sostenido situaciones de hacinamiento, ya que no contempla la ampliación de las viviendas e irregularidad dominial (Marengo & Elorza, 2010; Elorza, 2012).

Más allá de esto, a nivel de las políticas públicas habitacionales,

49 Este programa presenta diferentes niveles de implementación: la Unidad de Coordinación Nacional (UCN) encargada de articular entre el gobierno Nacional, el BID y las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). Estas últimas coordinan con los gobiernos locales para el asesoramiento y supervisión en el desarrollo de cada proyecto durante las diferentes etapas operativas, y los municipios deben viabilizar el desarrollo del programa en su territorio. Esto deriva en procesos de gestión burocráticos y de tiempo prolongado, lo que puede amenazar la validez de los diagnósticos y proyectos diseñados. En Malvinas Argentinas 1ª Sección, el diagnóstico y proyecto se realizó en el año 2000 y se comenzó con la etapa de ejecución en el 2004, siendo la dinámica urbana y poblacional constante y produciéndose cambios al interior del barrio. Esto trajo inconvenientes durante el gestión al no incorporar nuevas familias al proyecto de actualizado (Elorza, 2012).

consideramos que este tipo de operatoria es superadora en relación a los programas *viviendistas* que localizan a sectores pobres en áreas degradadas y con la imposibilidad de continuar con sus redes sociales y laborales. Desde esta perspectiva, se aborda el déficit habitacional cualitativo con diseños específicos elaborados para cada polígono de intervención, con mejoras en las condiciones de infraestructura del barrio y sanitarias de las viviendas que representan un importante avance en las condiciones de vida de las familias, y posibilita cierta apertura al protagonismo de las organizaciones sociales en la ejecución de los proyectos (Elorza, 2012).

3.b.2. El programa Mi Casa Mi Vida

En el año 2001, el Poder Ejecutivo de la provincia de Córdoba declara la emergencia hídrica y la urgente relocalización de los grupos vulnerables afectados por las inundaciones debido al desborde del río Suquía. En este marco, la Dirección Provincial de Vivienda determina objetivos, requisitos y el paquete de normativas que abarcaron las acciones para el plan de rehabilitación habitacional de grupos vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba. Dicho plan se difundió públicamente a través de la propaganda oficial como el programa *Mi Casa, Mi Vida*.

El objeto de dicho programa ha sido erradicar las villas localizadas en zonas de riesgo por inundación. Las familias fueron relocalizadas en nuevos conjuntos compuestos por unidades habitacionales (viviendas familiares de 42m²) e infraestructura completa (agua, electricidad, alumbrado público, asfalto y cloacas). En el caso de los barrios con más de 250 viviendas, también contaron con equipamiento (escuelas, centro de salud, posta policial) y fueron denominados “barrios-ciudades” (ejemplo, Ciudad Evita, Ciudad de Mis Sueños, Ciudad Sol Naciente, etc.).

Los nuevos barrios de vivienda social son concebidos como una ciudad dentro de la ciudad y el proyecto responde a plasmar el costo de eficiencia en el polígono de intervención, mientras que el diseño incorpora una organización espacial propia y diferenciada del entorno (Rodulfo, 2006). Esta planificación se expresa en la ejecución del “Mi Casa, Mi Vida”, se reproduce una única tipología de las viviendas y del equipamiento social, los espacios verdes y el ingreso a los barrios-ciudades a través de un arco de entrada.

En el período 2003-2010, por medio de esta operatoria, se ha realizado el traslado de aproximadamente setenta villas, adjudicado 9.870

nuevas viviendas emplazados en 47 nuevos barrios, de los cuales doce fueron “barrios-ciudades” con más de 250 viviendas. Distintos estudios que evalúan los resultados de este programa dan cuenta que el acceso a una unidad habitacional y a los servicios públicos ha representado mejores condiciones de vida para muchas familias; sin embargo, no podemos decir que los problemas habitacionales se hayan resuelto. Las dimensiones de la vivienda (42 m², con dos dormitorios) han sido diseñadas desde parámetros del modelo de familia nuclear, no se reconocen otros tipos de hogares (nuclear numerosa, extensos, etc.), lo que obliga a “acomodarse” a reducidos espacios en cada ambiente, según umbrales críticos que pueden tener como consecuencias problemas psicológicos, afectivos, etc. (Elorza, 2008); esto ha llevado a que se continúen reproduciendo condiciones habitacionales deficitarias.

Asimismo, las familias con las nuevas localizaciones en la periferia de la ciudad han tenido que asumir mayores costos de movilidad urbana y tiempos de traslado, adaptación de estrategias de reproducción social, pérdida de oportunidades de inserción laboral, ruptura de redes sociales, etc. (Montoya Flores, 2006; Elorza, 2008, Scarponetti & Ciuffolini, 2011).

El análisis de esta política y los resultados de su implementación permite inscribir un claro componente de diferenciación social y profundización del desigual acceso a la ciudad y las oportunidades que esta brinda según la condición socioeconómica de los sujetos.

La revisión de las políticas públicas, permite advertir que se ha abordado el problema de acceso a la tierra y vivienda de manera fragmentada y sin responder a las causas de los mecanismos de producción de las desigualdades territoriales. En algunos casos se mejoran las condiciones habitacionales pero la localización de las nuevas viviendas producen mayor segregación y pobreza, lo cual ayuda a comprender el sostenimiento de procesos de vulneración de estos derechos⁵⁰.

4. A modo de cierre: los desafíos pendientes y las luchas que continúan

Como expresamos a lo largo de este informe la situación socio habitacional en la Provincia de Córdoba expresa la falta de políticas públicas durante varias décadas orientadas a garantizar los derechos

50 Un dato relevante que representa las dificultades de acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos es el crecimiento de las “tomas de tierra”, en el año 2001 se registraron 7 tomas, mientras que aumenta en el 2012 a 22, (Monayar, 2015), lo cual da cuenta de un problema estructural de la sociedad.

vinculados a la construcción de territorios para las y los ciudadanos. El estado provincial no ha generado políticas de acceso a la tierra ni tampoco posee un proyecto de ordenamiento territorial que garantice el acceso. Así bajo la lógica neoliberal se transforma la intervención estatal, dejando el acceso a la tierra bajo las reglas del mercado.

El conflicto se expresa claramente: en la ciudad por un lado los grupos inmobiliarios y desarrollistas que adquieren extensas fracciones de tierra para sus mega-emprendimientos; y, por otro lado, los sectores trabajadores formales e informales que no pueden adquirir tierras en el mercado ya que no guarda relación el ingreso familiar con el costo de la tierra. Así mismo las familias campesinas resisten al avance del agronegocio.

Se desdibuja el Estado como garante del derecho a la tierra y a la vivienda, y adquiere su fisonomía como sostén de un marco político normativo que permite la mercantilización y concentración de la tierra. Sobre este marco político normativo se construye en la práctica una noción de derecho que hace eje en la propiedad privada, sin poner en cuestión si las formas de acceso a la tierra en el actual contexto y las limitaciones que imponen las condiciones objetivas, constituyen una violación el derecho a la tierra de la mayoría de la población.

Los grupos familiares ante esta situación por lo general adoptan posiciones adaptativas a las condiciones del medio. En primer lugar, compartiendo la fracción de tierra con familiares, aumentando así el nivel de hacinamiento; en segundo lugar, los que tienen un mínimo poder adquisitivo, pagando costosos alquileres o adquiriendo a precios de mercado terrenos con elevados costos y absorbiendo un gran porcentaje del ingreso familiar.

La existencia de organizaciones territoriales que luchan por la tierra expresan, por el contrario, una posición activa y crítica ante la realidad actual exigiendo al Estado que garantice derechos y avanzando en acciones concretas en la producción de nuevos barrios en tierras fiscales o privadas en condiciones de vacancia, es decir, sin uso, con incumplimiento en el pago de obligaciones impositivas y con situación irregulares en relación al dominio.

En la actualidad, el rápido crecimiento de los asentamientos con posesiones pacíficas de tierra constituye una manifestación estructural: no son problemas habitacionales de algunas familias, son sectores de la población que se organizan para producir sus propios barrios y relacionarse con el Estado desde la perspectiva de la exigencia de derechos. Por otra parte, además del acceso se **produce el hábitat y el territorio**, lo que implica formas de apropiación del territorio y

transformaciones físicas y simbólicas. Así nos encontramos con procesos que combinan lo individual y lo comunitario transformando y disputando a la individualización del conflicto por la tierra.

Los derechos vulnerados están en la génesis de los movimientos sociales que reclaman y luchan por transformar situaciones de injusticia y desigualdad, ejerciendo presión sobre el Estado y disputando el sentido, y las acciones de la política pública. En todo movimiento social existe un conflicto raíz (Gallardo, 2001) y las raíces son los lugares sociales estructurales generados por la dominación, desde los que se gesta, como irritación, protesta y resistencia, el movimiento contestatario.

5. Bibliografía

BARCHUK A., CHIOTTI M., NOERO A. (2010) “Las tramas del territorio El ordenamiento territorial del bosque nativo, historia y significación del proceso” Extraído de www.diariorortuga.com

BASUALDO, EDUARDO (2009) “Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas”. En Arceo, E. y Basualdo, E. (comp.) *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*, CLACSO, Buenos Aires.

CIUFFOLINI, MARÍA ALEJANDRA, AVALLE, GERARDO Y VILLEGAS GUZMÁN, SABRINA (Mayo 2013) *Tomas de tierras en la provincia de Córdoba. Informe preliminar*. Equipo de investigación “El llano en llamas”. Disponible en: <https://docs.google.com/file/d/0B3q1pGtgs3UDS1B2R-DRGT0pZVFk/edit>

CUENYA, BEATRIZ (1997) “Descentralización y política de vivienda en Argentina”. En Cuenya y Falu (Comp.) *Reestructuración del estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires, Argentina:CEA.

DUHAU, EMILIO (2002) “Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares”. Extraído el 10 de noviembre de 2008, de www.territorioysuelo.org/documentos

ELORZA, ANA LAURA (2015) “Segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba. Dinámica y efectos en la calidad de vida de la población pobre segregada”. Tesis Doctoral en Doctorado en Ciencias Sociales UNCuyo, marzo. Sin publicar.

----- (2012) “Alcances y limitaciones para la superación de la pobreza a través de programas de mejoramiento barrial” en

Di Virgilio, Boniolo y Otero (Comp.) Transformaciones en las políticas de lucha contra la pobreza. Diseños del Norte y alternativas del sur, Colección Clasco- Crop. Buenos Aires, Argentina.

----- (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. Gestión y Desarrollo Habitacional, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

FERNÁNDEZ WAGNER, RAÚL (2003). Los programas de mejoramiento barrial en América Latina. Extraído el 12 de mayo de 2007, de www.urbared.ungs.edu.ar

GALLARDO, HELIO (2001) “Acción social, movimientos sociales, lucha popular”. Nuevamerica, Revista de la Patria Grande N° 89. Brasil

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2003) “Proyecto de emergencia para la rehabilitación habitacional de los grupos vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba, programa Mi Casa, Mi Vida”.

LEFEBVRE, HENRI (1991) *La Producción del Espacio*. Ed. Capitán Swing, Madrid, España.

LENTINI, MERCEDES (2008) “Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano”. Economía, Sociedad y Territorio, VIII, (27).

MANÇANO FERNANDES, BERNARDO (2008) “Territorio, teoría y política”. En *Memorias del Seminario Internacional La configuración de los territorios rurales en el siglo XXI*. Universidad Javeriana, Bogotá.

MCC-MNCI (2012) *Cuadernos para la Participación Escuelas Campesinas*. Movimiento Campesino de Córdoba-Movimiento Nacional Campesino Indígena. Mime

MARENGO, CECILIA Y ELORZA, ANA LAURA (2010) “Calidad de Vida y Políticas de Hábitat. Programa de Mejoramiento Barrial en Córdoba -Argentina. Caso de estudio Malvinas Argentinas” en Revista Bitácora Urbano Territorial. Vol 2, No 17 Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: www.bitacora.unal.edu.co

MELIK, ÖZDEN (2014) “El derecho a la Tierra”. Una colección del Programa Derechos Humanos del Centro Europa- Tercer Mundo. Ginebra, Suiza.

MONAYAR, VIRGINIA (2015). Informalidad urbana y acceso al suelo. Políticas habitacionales en el municipio de Córdoba 1990- 2010. Tesis Doctoral en Doctorado en Ciencias Sociales orientación Geografía, marzo. Sin publicar.

MONTOYA FLOREZ, OLGA (2006) “Calidad de vida en un barrio de habitantes erradicados en la periferia de Córdoba. Estudio de caso, barrio Ciudad de mis Sueños. Lineamientos para la gestión ambiental”. Tesis de Maestría. Gestión Ambiental. FAUD, UNC, Córdoba.

OSZLAK, O. Y O’DONNELL, G. (1984). “Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. Documento CEDES/G.E. CLACSO /Nº 4. Argentina, Buenos Aires: Centro de Estudio de Estado y Sociedad.

RODULFO, BEATRIZ (2006) “Políticas Habitacionales. Alternativas de intervención y gestión”. Ponencia presentada en *Seminario Iberoamericano Ciencia y tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y participación del conocimiento*. Organizado por CEVE y Universidad Católica de Córdoba, realizado los días 1 y 2 de diciembre en la ciudad de Córdoba, Argentina.

SANTOS, MILTON (1996) *Metamorfosis del espacio habitado*. Editorial Oikos-Tau, Barcelona.

SCARPONETTI, P. Y CIUFFOLINI A. (2011) *Ojos que no ven, corazón que no siente*. Nobuko- Secyt. Buenos Aires.

YUJNOVSKY, OSCAR (1984). “Sectores populares y política estatal de vivienda (Argentina 1976-1981)”. En *Ciudades y sistemas urbanos: economía informal y desorden espacial*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.