

La colección **Cuestiones Metropolitanas** reúne la amplia producción académica sobre temas vinculados con los problemas de los conglomerados urbanos y, en particular, con la Región Metropolitana de Buenos Aires. La colección incluye textos que abordan las temáticas del urbanismo, la ecología, la gestión local, la sociología y la antropología aplicadas al estudio de los problemas sociales, económicos y ambientales del conurbano.

Asentamientos populares ("villas", "asentamientos", "tomas", "asentamientos informales", "asentamientos irregulares"). Los textos de este libro presentan estudios sobre los asentamientos en ciudades argentinas. Con el objetivo de iniciar un diálogo comparativo entre los procesos urbanos y encontrar en ellos los puntos de convergencia y divergencia. Todos están insertos en modelos de ciudad capitalista latinoamericana, pero de ninguna forma los procesos que los involucran son homogéneos. Las particularidades se vinculan con su ubicación geográfica, su topografía, la economía regional, su tamaño, el crecimiento demográfico, su composición social o inclusive su condición fronteriza. Comparten un tipo de ciudad donde el mercado es el que genera la división social del espacio. No obstante, en algunas la producción de viviendas públicas tuvo un peso relevante, mientras en otras está incidencia fue muy menor. En algunos los procesos de erradicación o relocalización alteró fuertemente la ubicación de estos asentamientos populares, mientras en otras pudieron permanecer en áreas de mayor centralidad. En todos los casos, estos barrios son considerados objeto de conflicto.

Colección **Cuestiones Metropolitanas**
Universidad Nacional
de General Sarmiento



Libro
Universitario
Argentino



La ciudad (re)negada



María Cristina Cravino
(organizadora)



Colección **Cuestiones Metropolitanas**

La ciudad (re)negada

Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas



María Cristina Cravino
(organizadora)

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

La ciudad (re)negada

Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas



María Cristina Cravino
(organizadora)

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

María Cristina Cravino
(organizadora)

La ciudad (re)negada

Aproximaciones al estudio de asentamientos
populares en nueve ciudades argentinas

Evelyn Roxana Abildgaard, Cristina Astesano, Santiago Bachiller,
Cintia Barenboim, Miguel Barreto, Paula Boldrini,
Daniela Mulatero Bruno, María Victoria Cazorla,
Leandro Cerno, María Cristina Cravino, Juan Pablo del Río,
Aurelio Ferrero, Pablo González, Tomás Alejandro Guevara,
Matilde Malizia, María Alejandra Nussbaum, Jorge Paolinelli,
María Laura Puntel y Gustavo Rebord

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Viajeros del conurbano bonaerense : una investigación sobre las experiencias de movilidad en la periferia / Andrés Borthagaray ... [et al.] ; compilado por Daniela Soldano. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017.

226 p. ; 21 x 15 cm. - (Cuestiones metropolitanas ; 24)

ISBN 978-987-630-269-2

1. Movilidad. 2. Utilización del Espacio. 3. Áreas Suburbanas. I. Borthagaray, Andrés II. Soldano, Daniela, comp.

CDD 301

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Edit Marinozzi

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Impreso en DP Argentina S.A.

Tacuarí 123 (C1071AAC), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina,

en el mes de septiembre de 2018.

Tirada: 300 ejemplares.



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Introducción	
<i>María Cristina Cravino</i>	9
Capítulo 1. Hábitat informal en San Carlos de Bariloche Historia reciente y evolución actual	
<i>Tomás Alejandro Guevara, María Alejandra Nussbaum y Jorge Paolinelli</i>	19
Capítulo 2. Evolución cuantitativa y transformaciones cualitativas de los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (1980-2015)	
<i>María Cristina Cravino</i>	67
Capítulo 3. Reflexiones sobre la centralidad de las ocupaciones de tierra en la historia del entramado urbano de una ciudad petrolera (Comodoro Rivadavia)	
<i>Santiago Bachiller</i>	103
Capítulo 4. Mercado informal del suelo urbano en Córdoba	
<i>Aurelio Ferrero, Gustavo Rebord, Cristina Astesano y Daniela Mulatero Bruno</i>	123
Capítulo 5. El desarrollo de la urbanización informal en el aglomerado Gran Salvador de Jujuy	
<i>Paula Boldrini y Matilde Malizia</i>	161
Capítulo 6. Los asentamientos populares informales en el Gran La Plata Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia	
<i>Juan Pablo del Río y Pablo González</i>	195
Capítulo 7. Villas y asentamientos del Gran Resistencia	
<i>Miguel Barreto, Evelyn Roxana Abildgaard, María Victoria Cazorla, Leandro Cerno y María Laura Puntel</i>	227

Capítulo 4

Mercado informal del suelo urbano en Córdoba

*Aurelio Ferrero, Gustavo Rebord,
Cristina Astesano y Daniela Mulatero Bruno*

Introducción

El presente artículo se basa en los primeros resultados del proyecto de investigación: “La producción del suelo urbano en los sectores pobres de Córdoba, su reconocimiento y potencialidad”. La intención de este trabajo es caracterizar los procesos económicos, legales, urbanos y sociales que se llevan adelante, así como los productos que se obtienen a partir de la acción de los sujetos en el mercado informal de suelo urbano de la ciudad de Córdoba.

Las bases principales que conforman el cimiento de esta investigación son: una revisión histórica de la informalidad urbana cordobesa; un reconocimiento de las principales líneas teóricas sobre la temática; la identificación de las distintas formas que adquiere la informalidad en la ciudad, y su localización. A partir de esto, se procede a trabajar en conocer las razones que llevan a los sujetos a habitar en la informalidad, utilizando como fuente de información sus propios relatos. Las trayectorias habitacionales, los procesos y los productos, conforman el núcleo del ciclo vital de la vida en la informalidad de las personas y son, por ende, los principales ejes de indagación.

Principales conceptos en torno a la temática

Al hacer referencia a la vivienda adecuada¹ y sus atributos, es imposible dejar de lado lo que significa hoy el acceso a la ciudad y, en consecuencia, a la tierra urbana. Debido a su escasez e imposibilidad de reproducirse, se constituye en el principal componente al que se debe prestar atención.

El suelo urbano actúa como soporte de las distintas actividades que se dan en la ciudad, conformando una compleja interacción, en la que el juego de poderes e intereses se materializa de manera contundente. En el mercado formal, el acceso a suelo urbanizado por parte de sectores medios y pobres se ha vuelto cada vez más difícil, lo que obedece a varios factores, tales como la mercantilización de la vida en la ciudad y la insuficiente capacidad adquisitiva de un gran sector de la sociedad. De igual forma, inciden las políticas de planificación de los gobiernos locales, que plantean “requisitos técnicos no compatibles con las realidades socioeconómicas de producción de suelo y de la vivienda” (Fernandes, 2003: 7). Otro factor que influye sobre la escasez de suelo urbano es la progresiva elitización de la periferia mediante urbanizaciones cerradas de distinto tipo, que suscitan la segregación social y territorial. Las normas vigentes permiten que toda el área rural del ejido –que comprende aproximadamente el 40% de la superficie de la ciudad– pueda albergar desarrollos urbanísticos con parcelas de hasta 5000 metros cuadrados. El mercado de suelo urbano se convierte, así, en un mecanismo regulador de las posibilidades de acceso de cada persona en el territorio.

Frente a esto, los sujetos desarrollan estrategias de autoproducción de lotes y viviendas, ante las cuales el Estado local suele mostrarse tolerante. Esto se hace visible en el inicio de dichas estrategias, permitiendo el incremento de villas y asentamientos nuevos en tierras fiscales y privadas, sin ningún tipo de acciones prohibitivas o de control. Asimismo, sucede en su consolidación, materializando conexiones –no siempre regulares– a los servicios esenciales de agua y energía eléctrica, por ejemplo. De esta manera, la ocupación informal de tierra es la forma por la cual las familias resuelven su acceso al hábitat, viviendo en condiciones de precariedad habitacional.

Ante la documentación revisada durante el proceso investigativo, es posible decir que aún no se ha estudiado suficientemente el mercado de suelo,

¹ De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, el concepto de vivienda adecuada comprende: a) seguridad en la tenencia, b) disponibilidad de servicios, c) gastos de vivienda soportables, d) vivienda habitable, e) vivienda asequible, f) lugar, g) adecuación cultural de la vivienda.

y en particular, el que se produce por fuera de la formalidad en la ciudad de Córdoba. Las condiciones de producción informal del suelo urbano local han ido adquiriendo características particulares con el paso del tiempo. Entre ellas, pueden citarse: la gran escala alcanzada;² su producción al margen de la normativa urbanística vigente; el acceso –precario, pero no ilegal– a infraestructuras urbanas y servicios, generado de manera acordada entre los entes prestadores y las comunidades, lo que, a su vez, sucede de manera paulatina y posterior a la ocupación.

Históricamente, se ha planteado que el problema principal de la población de menores ingresos es la falta de vivienda, pero esta es una visión que debe ser superada. El problema es de índole urbana, y afecta al hábitat humano desde la complejidad de todos sus atributos, siendo el suelo un componente esencial.³ La tierra donde asentarse es un factor restrictivo para la producción de vivienda, sin el cual no es posible plantear ninguna política habitacional. Hoy, considerando que la mayoría de la población está en las ciudades, el acceso al suelo representa un factor de inclusión o exclusión al derecho a la ciudad por parte de sus propios habitantes.

Para el desarrollo de este trabajo se ha estudiado a diferentes autores, que desde la década del setenta producen información sobre la temática de la urbanización informal a nivel internacional, nacional y local. Por ejemplo, el arquitecto inglés John Turner, quien en 1974 miraba a los asentamientos como una solución lograda por la gente ante la necesidad de hábitat, mientras el mundo intelectual y político veía un problema urbano. Este mismo autor brinda un modo de análisis innovador del concepto de vivienda, al manifestar que “debería emplearse más en su acepción de ‘proceso’ que como unidad habitación. Los verdaderos valores son aquellos basados en las relaciones entre los elementos que intervienen en la vivienda: los actores, sus necesidades y sus logros” (en Fernández Wagner, 1997: 36).

² Según la organización no gubernamental TECHO (2013: 90), en la ciudad de Córdoba, en el año 2007, el 4,7% de la población vivía en asentamientos informales. Luego, en el año 2013, esta cifra ascendió a 7,3%. Esta información es equiparable al período de mayor crecimiento registrado por el 62% de estos asentamientos, que se ubica, según Datolli *et al.* (2013: 82) entre los años 2001 y 2011.

³ El hábitat, entendido en este caso como una configuración de servicios destinados a satisfacer necesidades humanas esenciales, cuenta con los siguientes atributos o componentes: a) suelo, b) servicios públicos, c) vivienda, d) equipamientos, e) movilidad y f) espacio público físico. Estos, a su vez, se encuentran atravesados por las dimensiones: política, económica, social, estético-urbanista y ambiental (Giraldo Isaza, 2012: 7).

A partir de algunas entrevistas realizadas en el marco del proyecto de investigación que da origen a este artículo, se devela que ocupar tierra urbana no es una acción individual ni espontánea. Se trata de un proceso social en el que participa una heterogeneidad de actores; unos en función de satisfacer una necesidad de hábitat, y otros de obtener beneficio político o económico. La escala urbana de los asentamientos articula procesos políticos, económicos y sociales de diversa complejidad, que implican un aprendizaje de gestión de lo colectivo para los pobladores.

Esta forma de producción del hábitat del sector informal sucede de manera progresiva, tanto en la urbanización como en la vivienda, diferenciándose de las formas de producción estatal y comercial. En estas, lo que se obtiene es un bien terminado, que ingresa al mercado como un producto listo para ser usado, como una casa o un edificio. De forma complementaria, el arquitecto Enrique Ortiz Flores (2008: 31) expone que:

En los países del Sur entre un 50% y un 75% de las viviendas y muchos de los componentes del hábitat son producidos y distribuidos al margen de los sistemas de mercado controlados por el sector privado y de los programas financieros estatales. Con diferentes nombres y características, este fenómeno se produce en todos los países pobres e incluso, aunque en mucho menor escala, en zonas urbanas y rurales de los países industrializados. En América Latina a este fenómeno se lo designa como Producción Social del Hábitat.

Este autor entiende la producción social del hábitat como “todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos” (2008: 31). También destaca al hábitat como proceso y no como producto terminado, como consecuencia social y cultural y no como mercancía, como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio.

René Coulomb, en su estudio sobre los loteos populares autogestionarios de la ciudad de México⁴ aporta diversos puntos de vista sobre el fenómeno de la irregularidad. Estos abarcan desde la consideración de cuáles son los grupos sociales involucrados, qué características tienen, cómo se financian y cuáles sus estrategias. Su investigación brinda cifras para la ciudad de México, donde expresa que entre un 50% y un 65% de la población resuelve sus necesidades

⁴ Estudio realizado sobre cinco urbanizaciones informales de la ciudad de México, que contó con 232 entrevistados.

habitacionales por fuera del mercado formal de suelo y de vivienda. Esta lo hace a través de dos procesos: la ocupación irregular del suelo urbanizado y la autoproducción de su vivienda. Otro aporte de este autor, desde lo empírico, son las conclusiones a las que arriba sobre el significado de la vivienda propia y de la propiedad para las clases populares:

Se podría decir que la familia se reproduce en cualquier vivienda sea cual fuere su tenencia y esto es verdad: no se requiere de la propiedad para que se reproduzca la fuerza de trabajo y se satisfaga esta necesidad históricamente determinada [...]. En pocas palabras representa una estrategia para poder sobrevivir (Coulomb, 1992: 49).

Desde el aspecto jurídico y sociológico, Antonio Azuela de la Cueva aporta consideraciones sobre el mercado informal y las múltiples interpretaciones sobre lo que está permitido y lo que no en distintos contextos políticos:

Nada es ilegal en sí mismo, sino que la ilegalidad es una cualidad que se define desde fuera, en particular desde el Estado. Lo que en un país está prohibido en otro puede estar autorizado. Y lo que en un momento está permitido, con solo modificar una regla de derecho al día siguiente puede quedar prohibido [...]. Pensar en la ilegalidad como un atributo de los asentamientos, cuando solo la acción humana puede ser calificada como ilegal o legal (1990: 25).

Sin dudas, este autor contribuye a definir el concepto de propiedad privada como una relación social dinámica, y no como algo inmutable y homogéneo. A su vez, complejiza el análisis al decir que se debe prestar atención a tres aspectos: los actores sociales, el objeto producido y los procesos en cuestión (Azuela de la Cueva, 1990: 17). También sostiene que las historias de vida permiten relacionar aspectos subjetivos que mueven a las familias a vivir en el mercado informal, sin dejar de lado otras categorías de análisis, como las jurídicas, urbanas, etcétera.

A nivel nacional, Nora Clichevsky estudia el mercado informal en América Latina y en Argentina. Su contribución parte de un estudio realizado sobre la situación de la informalidad urbana, en el cual considera que esta se explica por “las condiciones macroeconómicas, como la falta de empleo, la baja salarial y el consecuente empobrecimiento de la población; y el funcionamiento de los mercados de tierra urbana y vivienda así como las políticas del estado hacia ellos” (2003: 7). Otro aporte sustancial está en su aseveración sobre que el mercado formal es responsable de producir informalidad, lo que llevaría a revisar los marcos legales urbanos y su impacto sobre los sectores más pobres.

La antropóloga María Cristina Cravino (2006) estudia el desarrollo del mercado inmobiliario informal en las villas de Buenos Aires. Investiga las relaciones que se producen al interior del asentamiento, los sujetos participantes, y el impacto a partir de la intervención del Estado, cuando comienza con el proceso de regularización. Esta autora manifiesta que:

El mercado informal se desenvuelve en el espacio barrial de las villas de forma diferente (aunque con algunas semejanzas) a las reglas del mercado formal. Este último surge y se desarrolla para el intercambio, mientras que el mercado inmobiliario en las villas se inicia y se mantiene en el marco de modalidades de autourbanización y autoconstrucción que surgieron como no mercantilizadas (como valor de uso) pero que luego pueden adquirir valor monetario (adquirir valor de cambio) (ibíd.: 257).

El estudio del mercado informal de suelo y vivienda abarca una gran diversidad de aspectos. Como ya se mencionó, existen a nivel nacional e internacional muchos autores destacados que abordan cuestiones como las trayectorias habitacionales de los sujetos productores, los movimientos sociales y su participación en la generación de asentamientos, las disputas por políticas de regularización. Sin embargo, aquí solo es posible presentar una breve reseña de los referentes más significativos en la temática.

La informalidad urbana en la ciudad de Córdoba a través de los años

La informalidad urbana es un fenómeno que acompaña a la ciudad de Córdoba desde su fundación, cuando peones y sirvientes vivían por fuera del casco urbano, en territorios aún no alcanzados por la ciudad. Urbanísticamente, comienza a ser parte de esta a comienzos del siglo pasado. Según Zilocchi (1987: 54), “algunos de esos asentamientos datan de la década del ‘30 y aún anteriores, que han visto reproducirse en ellas a varias generaciones de pobladores”. Verifica esta afirmación el estudio realizado por la Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de Córdoba (2000: 20), al exponer que:

Los primeros asentamientos con características de villas miseria existen en Córdoba desde principios de siglo. Pero los registros estadísticos relativos al fenómeno datan de mediados de la década del ‘60, fecha desde la cual

el peso relativo de las villas ha registrado un crecimiento permanente en la población total de la ciudad.

Según datos relevados por la organización no gubernamental local, Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS, 1994), la villa más antigua data de fines de 1800. A su vez, 28 villas de las 107 existentes al momento de realizado el trabajo tenían una antigüedad entre 40 y 75 años. Esto significa que, entre las décadas del cuarenta y del cincuenta, se dio un fuerte crecimiento de la cantidad de villas, tendencia que se mantiene constante hasta nuestros días.

Cronológicamente, el nacimiento de las villas se relaciona con momentos de gran industrialización, de crisis económica nacional, y de endurecimiento de las normativas urbanas para la producción de loteos. Ejemplo de lo dicho es el proceso migratorio campo-ciudad, que produjo una tasa de crecimiento medio anual de la población de la ciudad de Córdoba del 32,5%, entre 1947 y 1960 (Zilocchi, 1987: 50). Este incremento poblacional no estuvo acompañado por una oferta habitacional accesible, lo que llevó a las familias a ocupar de hecho terrenos en precarias condiciones de infraestructura. De esta manera, la autoproducción de alojamiento por fuera de la normativa urbana y de los modos de producción instalados pasó a formar parte visible de la ciudad moderna.

Mucho se ha dicho acerca de que la informalidad es un proceso coyuntural, que frente al crecimiento económico y su posterior derrame, desaparecería. Pero hoy, con más de cien años de villas siendo parte de la ciudad, claramente es uno de los problemas sociales y urbanos de tipo estructural que sigue sin resolverse. Desde entonces, ha sido una estrategia de ingreso y ubicación en la ciudad de los sectores populares, contraponiéndose al orden jurídico basado en el acceso mediante la propiedad privada. Dicha estrategia no ha permanecido invariable, sino que fue transformándose como consecuencia del impacto de los procesos económicos y políticos en la población. A partir de esto, se describen a continuación tres grandes momentos en la constitución del mercado informal de la ciudad de Córdoba: desarrollo de la industrialización, surgimiento e impacto del neoliberalismo, y crisis del Estado y neodesarrollismo.

Primer momento: Desarrollo de la industrialización (1940-1970)

La intensa industrialización en las principales ciudades, sumada a la crisis del sector agropecuario, arrastró tras de sí una importante masa de fuerza de trabajo

inmigrante. De manera simultánea, la falta de planificación de las ciudades generó numerosos problemas, como la aparición de asentamientos marginales y la falta de normas que regularan el crecimiento urbano (Municipalidad de Córdoba, 1999: 5). En este contexto, las familias que ya traían consigo una particular trayectoria de autoproducción del hábitat, propia del medio rural, se encontraron frente a un mercado en el que la vivienda era una mercancía escasa, que respondía a criterios de oferta y demanda. Ante la propia incapacidad económica para enfrentar los costos de habitar la ciudad formal, comenzaron a producir ocupaciones por fuera del régimen legal de propiedad. De esa manera, surgieron las primeramente denominadas villas o barrios de emergencia, que luego tomaron la denominación de villas de emergencia o villas miseria. Según Zilocchi (2007: 65), “sus propios ocupantes les pusieron nombres irónicos o basados en algún elemento particular que los identificaba. De allí el nombre de villa Desocupación, villa Piolín, villa Insuperable”. En el caso de Córdoba, villa Las Chunchulas, villa El Infiernillo, villa La Vaquita Echada.

La denominación *de emergencia* reflejaba el carácter transitorio que el habitante le daba; pero pronto se transformó en villa miseria, expresando las condiciones de vida de esta nueva población y su forma de hacer ciudad por fuera de los mecanismos del mercado y de los cánones de lo socialmente aceptable. Si bien no puede aseverarse que las villas hayan surgido como producto de la industrialización, sí puede verificarse un crecimiento demográfico de la ciudad, que no fue acompañado con un incremento de la superficie urbanizada formal.

La ubicación que fueron tomando las villas en la ciudad obedeció a distintas variables. En primer lugar, la cercanía de la fuente laboral o de ingresos, ya que la mayoría subsistía mediante actividades por cuenta propia. En segundo lugar, la disponibilidad de tierra vacante en el casco urbano, sin un propietario presente que pudiese generar conflictos por la ocupación. De la misma manera, la presencia de tierras públicas, como riberas de cursos de agua y de canales de riego que, por razones inherentes a su topografía o calidad ambiental, no eran formalmente urbanizables. Finalmente, la indiferencia de Estado y de la sociedad, propia de dicho momento político.

Las características más destacables de estas incipientes formas de ocupación, pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Modalidad de ocupación espontánea, sobre terrenos públicos y privados, que legalmente no pertenecen a los ocupantes
- Diversidad en tamaño y distribución de lotes, según la disponibilidad de espacio

- Definición de los espacios públicos como lo que no se ocupa con viviendas
- Escasez de servicios básicos y acceso informal a las infraestructuras que pudiesen existir
- Precariedad material de las viviendas, construidas mayormente con materiales de desecho o reciclado
- Población migrante del interior
- Predominación de familias extensas, presentando cierta homogeneidad social

Segundo momento: Surgimiento e impacto del neoliberalismo (1970-1990)

El modelo desarrollista, impulsado desde 1945, llegó a su fin con la apertura de importaciones, importantes reformas económicas y financieras, más un creciente desempleo y pauperización social. El Estado en manos del gobierno de facto se posicionó así desde el neoliberalismo, cambiando el rol de impulsor del desarrollo a regulador y facilitador del mercado.

En cuanto a las políticas de vivienda a nivel nacional, se producen importantes cambios para el sector villero en dos líneas contrapuestas. Por un lado, se impulsa la erradicación a nuevas localizaciones, y por otro, se promueve la radicación con la implementación de obras de infraestructura y equipamiento comunitario. En Córdoba, para llevar adelante la primera de las estrategias, el gobierno militar del contralmirante H. Guozden formuló la Ley Provincial 5288/71, más conocida como Ley de Villas, la que:

Adquiere el compromiso de aunar los esfuerzos y medios públicos de orden nacional, provincial, municipal y de entidades públicas y privadas para atacar un mal que afecta a un elevado número de familias argentinas marginadas. Tiende a posibilitar la integración de estos grupos a la comunidad, mediante la superación de los desajustes sociales que los afectan y con su participación activa y responsable.

Para cumplir con el objetivo de esta ley, se creó un Plan de Promoción Integral, conformado por siete programas. El mismo preveía, en un lapso tentativo de cuatro a cinco años, la promoción integral y el traslado de cuatro mil familias en la ciudad capital, más otras dos mil en los principales centros urbanos del interior

de la provincia. Esto implicaba otorgar alojamiento definitivo, que posibilitara condiciones de vida digna a los sectores de limitados recursos económicos. El impacto de esta ley no fue importante, pero sirvió como marco legal para la expropiación de tierras con carácter de urgencia, y para el financiamiento de la construcción de vivienda colectiva.

Dentro de la segunda de las líneas implementadas, se trató de contrarrestar el impacto de los movimientos de izquierda en las villas, trabajando en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida. Se utilizaron recursos humanos y maquinarias de las Fuerzas Armadas, para dotar a estas comunidades de infraestructura básica y de uso comunitario.

Desde 1971 a 1980, según un relevamiento del año 2011 de la organización no gubernamental TECHO (en ese momento llamada Un Techo Para Mi País), se produce un pico de crecimiento de las villas de un 18,1%. Entre los factores determinantes se destacan: el proceso de desindustrialización, la caída del ingreso per cápita y la derogación de la ley de congelamiento del precio de los alquileres sancionada en 1976.

Luciano Azuela de la Cueva (citado por Tomas, 1997: 9-10), analiza datos censales de la Municipalidad de Córdoba, destacando los resultados referidos a la procedencia de los pobladores. Hacia la década del 80, más de tres cuartas partes de la comunidad villera procedían de otros barrios o villas de esta misma ciudad, particularmente familias empobrecidas que no podían pagar alquiler. Por otro lado, el 72% de los censados había llegado a las villas entre 1978 y 1987, lo que confirma una transformación en su composición original. Una de las principales causas fueron los desplazamientos intraurbanos, derivados de la caída de los ingresos ocurrida luego de 1976. Es decir, la mayor parte de los villeros de este período ya había nacido bajo esta condición, o bien eran locatarios empobrecidos. Esta población también se caracterizó por compartir hábitos, aspiraciones y nivel educativo con sus vecinos de los barrios formales, ya que muchos de ellos provenían de allí.

Con la llegada de la democracia, el gobierno de la ciudad de Córdoba –entre 1983 y 1991– impulsó una serie de medidas de acción directa, como la reestructuración urbana, por ejemplo. También aplicó otras de impacto indirecto, mediante la formulación de un nuevo marco normativo urbano. Por su parte, la reestructuración urbana tuvo como eje la obra pública y la dotación de espacios verdes. Esto tuvo un efecto positivo sobre el sector inmobiliario, al habilitarse nuevas áreas antes relegadas, y valorizar el suelo urbano privado. De la mano del lema *De la periferia al centro*, la administración llevó adelante un programa de construcción de áreas deportivas, escuelas y centros de salud,

persiguiendo la meta del mejoramiento de la calidad de vida de la población en los barrios. Complementariamente, se implementó el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia y Promoción Humana, que relocalizó las ocupaciones informales, sobre todo en áreas periféricas de la ciudad. Según lo expresa Iros (1991: 87) –quien fuera oportunamente secretario de Desarrollo Urbano–:

El proyecto de realojamiento de habitantes de villas de emergencia se enmarca en la política general de desarrollo urbano, orientada a posibilitar condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de los habitantes de la ciudad, puesto que es un problema que no solamente afecta a los villeros, sino a los vecinos, por cuanto compromete las condiciones ambientales de los lugares donde se asientan.

En ese momento, en Córdoba existían 83 asentamientos con una población de 57 mil habitantes (Iros, 1991: 91). Con diversas formas de producción y financiación, se construyeron 2325 viviendas para alojar a las familias desplazadas de sus asentamientos. En cuanto a los mecanismos de intervención, Iros expresa:

Hay una prioridad permanente que es la de realojar, por una razón de operatividad, a las villas asentadas en terrenos destinados a la construcción de obra pública, la cual responde al interés colectivo de la ciudad y no puede verse entorpecida por la localización de los asentamientos marginales (ibíd.).

Dentro de las acciones indirectas, la nueva normativa urbana formulada reguló el uso, fraccionamiento y ocupación del suelo.⁵ Este marco legal configuró un modelo de ciudad que contempla como forma de producción preeminente al mercado, y en el que la producción popular no tiene lugar.

La gestión municipal siguiente (1991-1999), actuando bajo otro paradigma de desarrollo, priorizó tres campos: reducción de la pobreza y equidad social, modernización e integración, y preservación de medio ambiente. El documento de informe de gestión manifiesta:

El creciente aumento de la marginalidad social provocado por circunstancias de reestructuración macro económicas, ha derivado en problemáticas que afectan al conjunto de la vida urbana. Ante esta situación se torna prioritaria una acción desde el Estado municipal destinada a paliar los déficits sociales acuciantes y de promover mecanismos de desarrollo de las comunidades más desprotegidas de vecinos de la ciudad, que se ven

⁵ Ejemplo de esto son las Ordenanzas 8060/85 y 8256/86.

eliminados de los nuevos procesos de integración económica y productiva (Municipalidad de Córdoba, 1999: 83).

Esto derivó en la creación de la Dirección Municipal de Vivienda, con dos líneas de acción: el reasentamiento de población afectada por obra pública y la puesta en práctica de experiencias de radicación *in situ*. Con posterioridad a esas experiencias, el municipio concluyó que “básicamente, se ha detectado el fortalecimiento de la trama social y sus instituciones, con impacto positivo en la consolidación de vínculos y relaciones preexistentes” (1999: 83). Es decir, que la integración de las villas al contexto urbano con acción estatal era considerada una política posible frente a las otras políticas de erradicación llevadas adelante, hasta ese momento, por el resto de las gestiones gubernamentales.

Desde 1989 hasta 1995 se sucedieron momentos críticos en el país. En lo económico, la crisis provocada a partir de la hiperinflación llevó a la pobreza a miles de familias. En lo político, los intentos desestabilizadores por parte de las fuerzas militares. En cuanto a lo social, la crisis produjo una masiva respuesta de organización colectiva. Cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, asumieron responsabilidades de alimentación, vestimenta, educación, salud y vivienda, para atender a la población de asentamientos y villas. Según Luciano (1997: 11), el informe de la Municipalidad de Córdoba, basado en el censo de villas de 1987 –ya mencionado–, indica “un movimiento positivo en cuanto a la faz organizativa: tres cuartas partes de las villas tenían o estaban formando algún tipo de organización comunitaria: cooperativa, mutual, comisión vecinal, etcétera”.

En el contexto de la ciudad informal suceden dos fenómenos: el crecimiento vegetativo de su población, y la incorporación de nuevos habitantes: los llamados *nuevos pobres*. Como estrategias de alojamiento se produjeron densificación, subdivisión de lotes y nuevas ocupaciones de espacios vacantes, mucho de ellos públicos. Con estos procesos en marcha, se confirma que la villa no era un estadio circunstancial previo al acceso formal a la ciudad, sino que se convirtió en el hábitat definitivo de la población urbana empobrecida.

Esta variación sustancial implicó una declinación de la calidad física y jurídica en el modo de habitar para el sector social recientemente incorporado. Pero su nuevo estatus no solo involucra aspectos materiales y urbanos, sino también culturales, sociales, simbólicos y psicológicos; es decir, sufren un descenso en la calidad de vida. Al no encontrar manera de conservar sus niveles de vida anteriores, engrosan el sector social que ha apelado a esta manera de vivir, generando heterogeneidad social en los territorios ocupados.

En paralelo, las organizaciones de la sociedad civil –tanto de base como sectoriales– emergen fuertemente, asumiendo las responsabilidades que el Estado

va dejando de lado. Las distintas comunidades populares fueron organizándose en ámbitos participativos, nucleadas en torno a distintas ONG que apoyaban y promovían estos espacios.⁶ Así, se conformaron colectivos como Coordinadora de Loteos Indexados, Encuentro de Comunidades en Marcha, Coordinadora de Villas y Barrios de Córdoba, Comisión de Hábitat. Con estos aprendizajes organizativos surgieron también otras nuevas formas de articulación de demandas e intereses, como los movimientos sociales, que demandaban, presionaban y negociaban soluciones.

En este marco, se considera importante hacer mención a un caso en particular, la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS). Esta organización de segundo grado integró a más de cien cooperativas villeras y de barrios carenciados. En conjunto con las ONG de desarrollo comenzó a tejer fuertes redes de articulación sectorial, llegando a generar la Mesa de Concertación de Políticas Sociales. Esta mesa de trabajo incluyó a los gobiernos provincial y municipal, y funcionó entre 1992 y 1999. Su carácter de espacio multiactoral logró posicionar como actores sociales a los habitantes de la ciudad informal, posibilitando la gestión, planificación y ejecución de proyectos habitacionales y sociales. Un claro ejemplo de articulación multiactoral hacia finales de la década del 90, producto de la Mesa de Concertación, fue la implementación del Programa Nacional de Reordenamiento Urbanístico y Mejoramiento Habitacional de Asentamientos Irregulares, llamado Programa 17. En él confluyeron los tres niveles de gobierno, el movimiento social, las organizaciones comunitarias y las ONG, beneficiando a 1048 familias de villas de la ciudad de Córdoba.

Siguiendo a Cravino (2001: 14), en los 90 se produjeron fuertes transformaciones en el mercado de la tierra urbana, provocadas en gran parte por el aumento de los costos del transporte, la privatización de los servicios y la aparición de nuevas modalidades residenciales destinadas a las clases altas. En Córdoba, el cierre de las empresas estatales ferroviarias incorporó tierras a la ciudad, con buena ubicación y tamaño considerable. El abandono y la inacción por parte del Estado permitieron que fueran ocupadas, dando lugar a más villas y asentamientos. Esta última tipología comienza a ser la forma primordial de

⁶ Algunas de las ONG cordobesas más importantes en ese momento eran: Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS); Servicio en Promoción Humana (Serviproh); Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (Cecopal); Mutual Carlos Mugica. Junto con estas, cabe mencionar también al Centro Experimental de la Vivienda Económica, dependiente de Conicet, junto con la Asociación de la Vivienda Económica (CEVE-AVE). Todas estas organizaciones continúan trabajando en la actualidad.

ocupar la ciudad por parte de los nuevos contingentes humanos desplazados, que intentan diferenciarse de las villas desde su génesis. Como ya se mencionó, al quedar excluidos de los mecanismos tradicionales de producción y reproducción de la vida, optan convertirse en autoproductores de su hábitat. Crean por fuera del sistema lo que, muchos años después y con mucho esfuerzo, se convertirá en ciudad formal.

Los asentamientos se caracterizan por ser urbanizaciones autoproducidas por los mismos ocupantes, en forma organizada, en tierra urbana vacante. La infraestructura al inicio es clandestina, autogestionada, y va regularizándose progresivamente, hasta incorporarse a la red de servicios. La vivienda presenta momentos que están ligados a la consolidación del asentamiento o a la amenaza del desalojo. La trama urbana posee continuidad con el entorno, con espacios públicos y para equipamientos planificados; estos aspectos están contemplados desde su nacimiento, para que luego de la regularización, se convierta en barrio.

Hacia 1995, con diez años de implementación de las ordenanzas de urbanización descritas que elevaron los requisitos para lotear, comenzó a diversificarse el mercado inmobiliario informal, dando lugar a una nueva modalidad que, a los fines de este trabajo, se denominará *loteo ilegal o fraudulento*.⁷ Quienes actúan a título de dueño, o bien los loteadores responsables, generan y venden lotes, con condiciones que no cumplen las exigencias normativas, en contextos ambientales inadecuados y con títulos viciados de irregularidades. Su éxito se basa, de manera primordial, en que la necesidad habitacional lleva a las personas a no priorizar la existencia de comprobantes legales ni urbanos al momento de adquirir un terreno o vivienda. También se caracteriza por ser económicamente accesible, pues los montos de las primeras entregas son bajos, y los planes de pago son a largo plazo, aunque luego deben extenderse para la obtención de infraestructura. El acceso a infraestructura y servicios básicos no es obtenido con facilidad, y queda pendiente en el tiempo, junto con la regularización dominial, hasta lograr la intervención del Estado. Ante la urgencia, las cláusulas de los contratos no se verifican, y suelen imponer –por fuera del derecho– desalojo, multas e intereses usurarios ante incumplimientos. Debido a esto, los lotes comienzan a ser revendidos de manera iterativa y mecánica, complejizando aún más la situación. En el escenario de desidia estatal actual, los loteos ilegales

⁷ Esta modalidad de loteo no es abordada en el proyecto de investigación, sino que se ha focalizado en villas y asentamientos.

han ampliado su rango de acción a todas las clases sociales, llegando incluso a comercializar barrios cerrados.⁸

Tercer momento: Crisis de Estado y neodesarrollismo (2000 hasta 2015)

En el año 2001 se desarrolló en el país una crisis sin precedentes, que repercutió inmediatamente en el acceso al hábitat por parte de los sectores populares. La sociedad civil volvió a organizarse para enfrentar la crisis, buscando sostener la participación, ante el descreimiento en la política y las instituciones. Así, surgieron formas organizativas novedosas, como asambleas barriales, clubes del trueque, colectivos temáticos, empresas recuperadas, organizaciones de desocupados, de piqueteros, entre otras. Sumándose al conjunto existente, comenzaron a demandar alimentación y empleo, quedando de lado las cuestiones del hábitat, superadas por necesidades más urgentes. Al interior de los barrios se produjo una multiplicación de agrupaciones, ya no tanto de representación territorial, sino ligadas a movimientos partidarios y a nuevas propuestas de organización social y política. A diferencia del período anterior, hay dispersión de acciones, diversificación de agentes barriales y externos que, ante los nuevos emergentes, dejan en segundo plano lo concerniente a la regularización urbana de los asentamientos.

Este tercer momento se caracterizó por tres acontecimientos: la multiplicación de villas y asentamientos; la llegada de nuevas corrientes migratorias de países limítrofes y la aplicación de nuevos paradigmas de políticas sociohabitacionales desde los distintos niveles de gobierno. Considerando las publicaciones existentes relativas al primer acontecimiento mencionado, es posible establecer el siguiente cuadro comparativo:⁹

⁸ Al momento de la elaboración del presente artículo (agosto de 2016), esta situación afecta unas 170 hectáreas aproximadamente, dentro el ejido urbano cordobés, comprendiendo unos 21 emprendimientos.

⁹ Al desconocerse cómo se han considerado las categorías villa y asentamiento por cada fuente de información, las cifras pueden presentar alguna inexactitud.

Cantidad de asentamientos y habitantes en asentamientos en la ciudad de Córdoba, de 1980 a 2013

Año	Cantidad de asentamientos	Cantidad de habitantes	Fuente
1980	47	22.929	*Censo Nacional
1991	74	35.793	*Censo Nacional
1992	83	49.530	*Censo de la organización SEHAS
1994	99	64.592	Censo de la Municipalidad de Córdoba
1998	98	69.333	Censo de la Municipalidad de Córdoba
2001	158	103.650	*Censo de la organización SEHAS
2007	118	63.778	*Censo de la organización SEHAS
2011	119	96.250	Organización Un Techo Para Mi País
2013	134	117.150	Organización TECHO

*Publicado por Buthet, C. *et al.* (2010: 44).

El estudio realizado por Buthet, C. *et al.* (2010: 44) expone las causas del gran aumento en el número de asentamientos entre 1980 y 2001:

Este cambio, o aceleración del crecimiento porcentual de la población de villas, se corresponde claramente con el periodo histórico en que se manifiestan las consecuencias en términos de pauperización de la “década del ’90”; es decir, del modelo de ajuste, reforma del Estado y privatizaciones, convertibilidad, etc., del proceso neoliberal en Argentina en ese periodo y que concluiría con la crisis social, política y económica del año 2001.

De la misma manera, cabe destacar el descenso observable en las cifras en el período 2001-2007. El descenso está relacionado con la implementación del programa de erradicación de villas Mi casa, Mi vida, iniciado en el año 2003, con el que se construyeron doce mil viviendas. Más allá de estas aclaraciones, el cuadro expone, de manera contundente, el crecimiento constante de la población urbana cordobesa que vive en la informalidad.

En cuanto al segundo acontecimiento, la ciudad de Córdoba es un gran receptor de migrantes, que provienen mayormente de Perú y Bolivia, y en menor medida, de Uruguay, Chile y Paraguay. En este sector de la población es posible

observar una modalidad de ocupación particular. Quien primero llega al lugar de futura residencia es el jefe o sostén del hogar; una vez instalado, convoca al resto del grupo familiar, generándose paulatinamente un proceso de consolidación y densificación habitacional. De esa manera, construyen en forma progresiva sus viviendas con materiales definitivos y buena calidad constructiva, complejizando aún más la realidad del territorio y del mercado informal, y poniendo en acción aprendizajes propios de su trayectoria habitacional foránea. También instalan otras formas organizativas de trabajo, de urbanización, de vivienda y de reproducción de la vida cotidiana. Es decir, este fenómeno ha modificado las formas tradicionales de producción de los asentamientos informales, tanto en lo material, como en lo no material. Según SEHAS, en el año 2007, el 1% de los habitantes de la ciudad era extranjero, mientras que para el censo del año 2011 de la organización TECHO, la cantidad de población migrante se eleva al 34%. En consecuencia, el mercado informal también se diversifica hacia el interior de los asentamientos y villas, en comparación con la modalidad de ocupación tradicional. Hoy, es posible encontrar diversas estrategias para responder a la necesidad habitacional, que son además, una forma de generación de ingreso. Ejemplos de esto son: venta de porciones del lote ocupado; venta de losa para la construcción de una nueva vivienda en primera planta; alquiler de locales, de piezas o departamentos a fondo de lote; además de la incesante densificación.¹⁰

Cuando estaban recién usurpando, nosotros, se enteró no sé cómo mi pareja, y vinimos un sábado en la tarde. Ahí hemos caminado, todo así, lleno de yuyos. Había un caballero que decía “si a mí me pagan un asado yo les consigo un lote”. Y hemos pagado el asado y no nos consiguió el lote. Después, doce de medianoche creo, nos fuimos de aquí y volvimos otra vuelta a escuchar la reunión a ver si hay un lote o alguien que quiera vender. Uno de los amigos dijo “te vendo el lote” (ocupante de asentamiento Pueblos Unidos, 2013).

Vivía en alquiler. Otros llegaban recién, como tienen familia le han dicho “bueno mira hay un lotecito, hay lugar”. Entonces le avisaron y de esa manera, llegó una familia y bueno... Hay un lugar agárrense... Hay que tomar, porque había lugar libre y bueno, yo agarro y me acomodo con mi carpita (ocupante de asentamiento Pueblos Unidos, 2013).

¹⁰ La densificación en los asentamientos cordobeses está comenzando a ganar altura. Es destacable el caso de un inmueble en la zona sur de la ciudad, originado para renta de habitaciones, que ya cuenta con tres plantas.

Acá también hay nuevos, porque hay casas en venta. No sé si usted ha visto, casa en venta hay bastante ahorita acá, piden arriba de 100 mil, arriba de 200 mil... Son casas de materiales, son departamentitos, por ahí tienen dos dormitorios, algunos tienen de otra planta arriba, el costo será eso, o más en realidad los materiales, más la mano de obra (ocupante de asentamiento Pueblos Unidos, 2013).

Como puede notarse, la vivienda ha pasado a ser considerada una fuente de ingreso complementario al trabajo o incluso un ingreso principal, hecho que no era comúnmente observable en las villas y asentamientos de la ciudad. Esta modificación en el uso de la vivienda tiene relación con la capacidad constructiva, de ahorro y de cooperación, propias de estas familias migrantes.

También se ha detectado la presencia cada vez más notoria de actividades comerciales e industriales, como corralón de materiales de construcción, ferretería, taller textil, reciclado de material de empaque industrial. Incluso se detectó un caso de hotel alojamiento.

Asimismo, estas acciones, sumadas a otras previas también llevadas adelante por los propios sujetos –limpieza de lotes y espacios públicos, instalación de servicios precarios de agua y luz, tareas en función de la urbanización, etcétera–, producen una progresiva revalorización del costo de la tierra. Dicho incremento se hace visible en las constantes ventas que se suceden, con precios cada vez más altos respecto del inicial. El mercado informal utiliza sus propias redes de comunicación para la venta y el alquiler, como revistas barriales, radios comunitarias, afiches en almacenes y en lugares públicos o de circulación común. También se ofrecen en inmobiliarias del sector.

Ante la diversidad de modalidades y relaciones que se producen en el mercado informal, cabe hacer una mención particular a algunas figuras que se han encontrado. El *cuidador*, que habría comenzado a encontrarse en los asentamientos a partir del incremento de la inseguridad. Sin embargo, indagando más profundamente, su presencia responde también a cierta especulación por parte de los ocupantes. Esto se debe a dos razones: porque muchas organizaciones loteadoras condicionan la ocupación del lote para residencia, y no para la obtención de renta; y porque implica una forma de alquiler encubierto, aunque se trate de una acción solidaria o de ayuda mutua. En ciertos casos, el cuidador vive en el terreno mientras se proveen los servicios básicos, pues es la etapa más difícil, que requiere mayor tiempo y esfuerzo para residir.

Hay pocas personas que alquilan. Mayormente lo ponen para que cuide la casa... Puede vivir aquí y la otra persona adelante. El dueño vive adelante,

el otro ahí atrás. O sea para que se acompañen (ocupante de asentamiento Pueblos Unidos, 2014).

El *ocupante por préstamo*, quien ocupa la parcela en condiciones precarias. La familia asignada comienza a ocupar luego de que mejoran las condiciones de vida, con la llegada de las infraestructuras.

Otra modalidad que adquiere el mercado informal, pero que implica a otros sectores sociales de mayor poder adquisitivo, es la de los *movimientos de ocupas, o de propuestas habitacionales utópicas*.¹¹ Esta es llevada a cabo por sujetos sociales provenientes de clases medias y altas, que buscan alternativas para la adquisición de bienes. Como estrategia, invaden inmuebles en las ciudades o tierras en zonas rurales, como sucede en el interior de la provincia de Córdoba. Para ello, hacen uso de la Ley de Usucapión –pero no con el espíritu con que fue creada–, o bien hay apropiación mediante maniobras dolosas. También dentro de esta modalidad se encuentran quienes buscan otro estilo de vida, proponiendo la comunidad como forma de convivencia social y la ocupación de tierras como una opción de vida amigable con el ambiente. Hay casos en que el fenómeno tiene otra raíz: es una forma de manifestar su oposición a los sistemas formales de habitación, desde una perspectiva ideológica radical.

Una variable fundamental desde la que es posible observar al mercado informal de suelo es la perspectiva económica, o del costo de las diversas estrategias de las familias para enfrentarlo. Si se realiza una comparación de precios entre el mercado formal y el informal surgiría que el segundo presenta un costo económico inicial menor. Sin embargo, es necesario poner el foco en otras exigencias no monetarias, tales como el tiempo requerido para recolectar y transportar agua, la pérdida de electrodomésticos por la baja tensión eléctrica, las horas de trabajo invertidas en la producción del lote, la vivienda y la infraestructura, etcétera.

En cuanto al acontecimiento de la aplicación de nuevos paradigmas en políticas habitacionales, puede decirse que los gobiernos adoptan diferentes formas de atender el problema, incluso de manera contradictoria y simultánea. Con el llamado paradigma de gobernabilidad urbana, impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, se promovieron políticas para mejorar los asentamientos. En realidad, su finalidad es hacer más

¹¹ Loteos ilegales y movimientos de ocupas ameritan estudios específicos. Debido a su relevancia, y a su relación con la temática de la informalidad urbana, se considera que su abordaje queda pendiente.

seguras las ciudades, y generar un ámbito propicio para los negocios que se impulsan en el contexto urbano.

El Estado, al igual que en períodos anteriores, fue tomando actitudes ambivalentes hacia la informalidad, aunque puede decirse que se produce un cambio de posicionamiento. Ejemplo de ello han sido distintos intentos para reducir la conflictividad en ciertos contextos, o la generación de programas que ponen el foco en la regularización urbana como una solución viable.

Desde el nivel nacional, se implementaron dos medidas innovadoras: el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), financiado por el BID, y el Programa Nacional de Tierras Fiscales Arraigo (llamado a partir de 2015 Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Carlos Mugica).

Promeba es una propuesta de intervención integral, que contempla la ejecución conjunta de tres ejes de intervención: legalización de la tierra; provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental; fortalecimiento de la organización comunitaria. Durante su implementación tuvo mayor énfasis la ejecución de infraestructura y la provisión de sanitarios, prevaleciendo la obra física como eje central y visible del programa, con escasa o nula participación de las comunidades intervenidas. Es decir, las familias y las organizaciones sociales no tuvieron lugar para incidir en ningún aspecto de la planificación ni de la ejecución de Promeba, aun contando con larga experiencia y gran capacidad de gestión.

El Programa Arraigo fue creado para regularizar tierras nacionales ocupadas de manera informal, desafectadas de otros usos institucionales. No logró incidencia en lo territorial ni en lo comunitario durante sus procesos, convirtiéndose eminentemente en una gran carga burocrática y jurídica para la administración pública. Por ser un programa operativo que no contempló participación social en sus gestiones, la resolución definitiva de las temáticas dominiales y urbanas que atiende se tornó imposible en la práctica. Como agravante, la prolongación en el tiempo profundiza aún más la complejidad de dichas cuestiones. Es así que, en Córdoba hoy, después de 20 años de ejecución, el programa no ha concretado la regularización de ninguno de los asentamientos que afecta.

Luego, en el año 2003, con el cambio de gobierno posterior a la crisis, surge el Programa Federal de Emergencia Habitacional, destinado a la construcción masiva de vivienda mediante cooperativas de trabajo. Con este programa, el Estado impulsó la producción habitacional bajo la modalidad asociativa, y promovió la articulación de los tres niveles de gobierno, con un fin común. Sin embargo, esto recayó en la generación de un nuevo tipo de informalidad; el nivel local prácticamente no cumplió con el compromiso de proveer tierra

e infraestructura, lo que generó territorios con vivienda autoproducida, sin acceso a los servicios básicos, y sin seguridad jurídica. Tampoco fue capaz de acompañar o asistir el proceso social y organizativo de las familias destinatarias, lo que debió haber sido el eje central para la materialización del programa en el territorio. La conformación de cooperativas para la construcción de las viviendas, su participación en la administración del programa, incluyendo la administración de fondos financieros, fueron los principales escollos. Esto permite pensar que la estructura estatal municipal no estaba suficientemente preparada para ejecutar un programa con un componente organizativo y participativo tan grande.

El gobierno provincial a partir del año 2003 implementó, en la ciudad de Córdoba, un programa masivo de erradicación de villas y asentamientos, denominado Plan de Emergencia para la Rehabilitación Habitacional de Grupos Vulnerables Afectados por las Inundaciones en la Ciudad de Córdoba, que se conoció como Programa Nuevos Barrios, y luego Mi casa, Mi vida. Su objetivo final fue la relocalización de 12.000 familias, con financiamiento del BID.

Ha habido grandes polémicas en torno a la política subyacente al programa, pasando por varios aspectos: el tamaño de los conjuntos habitacionales (cada uno cuenta con 500 viviendas más o menos); la ubicación –ya que mayormente fueron situados en la periferia–; la metodología utilizada para los traslados; la heterogeneidad de comunidades que integran cada barrio; la inexistencia de un trabajo social con las familias en las distintas etapas del programa; la indiferencia absoluta hacia las organizaciones sociales afectadas, a pesar de contar con amplia trayectoria en materia habitacional y social; la denominación de las localizaciones, que confirió una nueva identidad llamándolas *ciudad barrio*, buscando disolver las identidades de origen de las comunidades; esto último a su vez fue generador de una barrera simbólica para la integración social y urbana, aportando un nuevo estigma sobre sus habitantes, *los relocalizados*.

Paralelamente, el gobierno provincial adhirió a la ejecución del Promeba, urbanizando tres grandes asentamientos de la capital, y otros tantos en el interior de la provincia, en vigencia hasta la actualidad. Más recientemente, lanzó programas con líneas diferentes. El programa Vida Digna, que contempla la adjudicación de créditos de hasta \$25.000 a familias que requieren mejoramientos habitacionales, con devoluciones variables. Si bien tiende a atender el déficit cualitativo de vivienda, el financiamiento se produce sin una debida gestión del proceso habitacional desde el inicio con la demanda, ya que se limita a un mero subsidio monetario. No hay diagnóstico social sobre la casuística; no hay asistencia técnica constructiva; no hay monitoreo o supervisión de la

administración del dinero, ni de las obras físicas; no hay evaluación de los mejoramientos obtenidos.

A su vez, mediante Ley N° 9811/10, creó el Programa de Escrituración Gratuita de Viviendas Sociales, con el fin de tramitar la escrituración definitiva, ante la falta de seguridad jurídica en la tenencia de las viviendas pertenecientes a programas sociales, que suman un número importante en el nivel local. Todas estas medidas se ejecutan desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Se trata de un proceso administrativo, jurídico y registral, con destinatarios individuales obligados a cumplir una serie de requisitos relativos al inmueble. Al dejar de lado aspectos colectivos y comunitarios, termina exaltando –en contrapartida– el valor del patrimonio personal.

El Ministerio de Vivienda, Arquitectura y Obras Viales, a través de la Secretaría de Vivienda, ha lanzado recientemente un programa para acceso a tierra urbanizada por medio de crédito, llamado Lo Tengo. Su objetivo es atender la demanda de suelo urbanizado para sectores que no lo pueden hacer a través del mercado.

A nivel local, en este mismo período de análisis, se firmaron convenios entre los tres niveles de gobierno para ejecutar el Programa Arraigo, en distintos asentamientos de la ciudad, ubicado en tierras del Estado nacional. También se conformaron mesas de trabajo con colegios de profesionales y la Universidad Nacional de Córdoba, pero sin convocar en ningún momento a los pobladores destinatarios. Estos últimos nunca estuvieron presentes más allá de las nóminas, y por ende, no tuvieron intervención en las decisiones tomadas. El logro más importante de este programa, en torno a la informalidad, consistió en un relevamiento que permitió conocer fehacientemente la condición de las tierras nacionales en la ciudad, libres y ocupadas. Algunos asentamientos, con organización interna y asesoramiento de ONG, avanzaron en sus procesos de regularización urbana, pero no llegaron a la escrituración anhelada. Cabe destacar que importantes áreas urbanas intermedias, con ubicación estratégica, permanecen aún informalmente ocupadas sin intervención alguna por parte del Estado nacional.

Más adelante, el municipio también adhirió al Programa Federal de Emergencia Habitacional ya mencionado, pautando un plazo de ejecución de seis meses que, luego de diez años, aún no ha concluido. Por otra parte, desde 2007, frente a la creciente irregularidad, desarrolló e implementó el Programa Municipal de Regularización Urbana. Si bien no alcanzó un alto impacto en sus acciones, logró instalar un reconocimiento cuantitativo y cualitativo de la situación de la irregularidad urbana local, y de sus actores predominantes.

En este contexto, se considera fundamental destacar tres elementos claves relacionados con la toma de posición de diferentes actores, en la arena pública, respecto de las ocupaciones informales: la respuesta discursiva de los gobiernos, la estrategia judicial y el rol de la prensa.

Las ocupaciones informales generadas por personas del sector popular, por una serie de condiciones que aluden a su vulnerabilidad, están altamente expuestas a la opinión pública. En consecuencia, hay una demanda implícita de la sociedad para que el Estado reaccione al respecto, *que diga algo* desde sus diferentes instituciones. Desde los tres niveles de gobierno, cualquier modalidad de ocupación informal es condenada desde lo discursivo, con independencia del tipo de intervención que decidan llevar a cabo posteriormente. Esta posición se ejemplifica con claridad en declaraciones del ministro de Desarrollo Social, Carlos Massei, hechas a un medio local:¹²

El Gobierno de Córdoba siempre consideró un delito a las usurpaciones. Y por eso creemos que quienes ocupan tierras de manera ilegal no deben tener prioridad para recibir viviendas sociales... En general, nuestra experiencia nos dice que las ocupaciones no son espontáneas, sino que tienen cierto grado de organización. Sobre la necesidad real de mucha gente se pueden montar operaciones con otras connotaciones... No estamos de acuerdo con esta metodología y la combatimos con la ley.

La estrategia pública es la invocación del cumplimiento inflexible de la ley, aunque luego difícilmente se concrete como acción. Son escasas las situaciones en las que ha intermediado la fuerza pública para desalojar, debido a los costos políticos que esto representa.

Los casos de ocupaciones sobre tierras públicas y de bajo interés para la ejecución de obras, suelen terminar legitimándose con el tiempo. Sin embargo, cuando se trata de tierras privadas –en ciertos casos afectadas por proyectos inmobiliarios– se da paso a la intervención judicial, exhortando la defensa de la propiedad individual. Desde la Justicia se procede políticamente, con acciones procesales estratégicas en función de ello. En la actualidad, hay algunos casos de tierras privadas ocupadas, desde hace más de dos años, que abarca una considerable cantidad de hectáreas. Hasta este momento, la Justicia solo actuó sobre el asentamiento Nueva Esperanza, donde una importante empresa desarrollista

¹² “En Córdoba también castigarán a ‘okupas’”. Publicado en el diario *La Voz del Interior*, el día 16 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/en-cordoba-tambien-castigaran-%EF%BF%BDokupas>

está involucrada. Si bien aquí se pone como ejemplo un único caso, es posible decir que la acción judicial es variable, según se trate de tierras públicas o privadas, o bien cuando hay intereses de un actor privado con recursos de poder.

Frente a las acciones gubernamentales y judiciales, el interés y la posición que asume la prensa frente a las ocupaciones informales es determinante. Los medios masivos tienen el poder de forjar el curso que siguen las acciones estatales. Generalmente invocan la inseguridad jurídica y la defensa de la propiedad privada, por lo que pueden inclinar la balanza hacia la criminalización, la expulsión, y la condena social.

Los actores de la informalidad urbana

Considerando la complejidad del contexto habitacional de Córdoba, es conveniente detenerse para particularizar a algunos actores que se han identificado en el desarrollo de este trabajo. Se trata de actores relevantes que hoy son parte del mercado informal, más allá de los tradicionales ya mencionados, que son inherentes al contexto de la pobreza urbana, es decir, el Estado y el mercado.

La intención de este capítulo es poner luz sobre los *nuevos actores del mercado informal*, ya que están en permanente renovación, complejizando el escenario local. Entre los más importantes, pueden destacarse:

- *Propietarios de tierras.* Poseen tierras no urbanizables por ser de uso rural, industrial o industrial peligroso. Suelen ser responsables de inducir tomas de tierras que no son más que ventas ilegales encubiertas, u organizar negocios inmobiliarios que luego son comercializados en el mercado clandestino. De esta manera, las familias que ocupan deben ejercer la necesaria presión social para impulsar un cambio de uso de suelo, que regularice su condición, y así obtener servicios básicos. En consecuencia, se trata de un propietario que especula y obtiene mayor rentabilidad.
- *Colectivos de activistas o estudiantes.* Compuestos por militantes de diferentes fuerzas políticas y estudiantiles. Convergen en los territorios con el ánimo de brindar asesoramiento técnico en materia de derechos, pero con escasos o nulos conocimientos específicos. Muchas veces no superan el accionar solidario o de tipo recreativo, siendo sus intervenciones diversas y temporales.

- *Organizaciones políticas.* Grupos de militantes de partidos políticos que salen a trabajar el territorio, multiplicando y dispersando sus acciones. Se caracterizan por confluir de manera paralela sobre una misma comunidad, sin ningún tipo de articulación. Trabajan con pequeños grupos de familias, bajo la lógica del compromiso político y del clientelismo, valiéndose de recursos del Estado. Su presencia varía de acuerdo con coyunturas políticas electorales. Existe una marcada diferencia entre los tradicionales *punteros* que responden a un líder partidario y estas organizaciones, ya que adhieren a un partido político, pero tienen sus propio accionar territorial. El efecto que generan sobre el territorio es la división en distintas organizaciones de menor peso, con disímiles formas de ver el mismo problema.
- *Organizaciones relacionadas con el comercio de sustancias ilegales para el consumo, narcos.* No es posible decir que se manifiestan abiertamente como una organización dentro de los territorios, aunque se presume la construcción de una forma organizativa *paraestatal*. Realizan donaciones en dinero colaborando en festejos como el día de la madre o el del niño; brindan medios a vecinos con problemas de salud para la adquisición de medicamentos; prestan dinero ante la necesidad y urgencia; rigen la seguridad del barrio; actúan como mediadores en conflictos familiares o entre vecinos; frente al desempleo y la pobreza generan redes de trabajo (distribución, *narcomenudeo, cocinas*), incorporando una economía ilegal en la reproducción doméstica. Tienen el poder de imponer e impartir su justicia en el territorio. Como actor social, hacen su aparición en los barrios populares después de la crisis del 2001, tomando fuerza y extendiéndose progresivamente. Han instalado un cambio cultural sobre la forma de resolver problemas, en términos de fuerza y violencia. Son superiores a las organizaciones sociales, y cuentan con una red de ayuda y compromiso difícil de romper sin políticas estatales eficaces.

Otro actor que es pertinente destacar, aunque no es objeto de estudio en este proyecto, es *la prensa* que, si bien no posee una intervención directa sobre la cuestión de la informalidad urbana, incide sobre el accionar de los actores. Los medios de comunicación, mayormente privados, tienen la capacidad de invisibilizar un tema o de convertirlo en prioritario, de generar reacciones sociales colectivas, y hasta de impulsar intervenciones públicas. Los intereses políticos y económicos a los cuales responden son los que determinan estas decisiones.

Una fuente de información invaluable

Cuando surgió la idea de realizar este proyecto de investigación, la primera inquietud fue conocer el aspecto más subjetivo de la cuestión de la informalidad urbana cordobesa: la perspectiva de los pobladores. Para ello, se procedió a llevar adelante una serie de entrevistas cualitativas que permitieran dar cuenta sobre la forma en que el sujeto portador de la necesidad vivencia el proceso de producción social de hábitat en sectores informales. Se recurrió a la modalidad de entrevista abierta semiestructurada, por lo que cada encuentro estuvo mediado por una guía orientadora, compuesta por preguntas en torno a los tres ejes considerados centrales en el ciclo vital del habitar en la informalidad urbana:

- Trayectoria habitacional. Este concepto hace referencia a las trayectorias residenciales,¹³ pero atravesadas por una serie de elementos diversos, como actividades de producción y reproducción cotidiana; ciclos vitales familiares e individuales; redes formales e informales de ayuda mutua; usos, costumbres y culturas populares; contextos políticos y políticas públicas, entre otros.
- Proceso. Para comprender la sumatoria de acciones de producción y reproducción –familiar y colectiva–, tendientes a garantizar el acceso al hábitat, se consideró analizar el proceso en tres etapas. En primer lugar, inicio o generación del proceso de ocupación; luego, ocupación e inicio de consolidación, y finalmente, el proceso de consolidación de la ocupación. En síntesis, el proceso es el conjunto de acciones en el tiempo, llevadas adelante por las familias, para conseguir mejoras en su condición habitacional, tanto en términos materiales como simbólicos.
- Producto. El resultado al final del proceso de autoproducción de hábitat, permite visualizar la diversidad de formas y modalidades habitacionales que es posible obtener a través del mercado informal.

Los miembros del equipo que realizaron las entrevistas contaron con capacitación respecto de esta técnica. Las entrevistas en su mayoría se realizaron en los domicilios particulares de los informantes, y fueron grabadas en audio, con sus consentimientos. Cada una tuvo entre una hora y una hora y media de duración.

¹³ Trayectorias residenciales alude al “conjunto de los cambios de residencia y/o de localización de las familias en el medio urbano” (Di Virgilio y Gil y de Anso, 2012: 160).

Previamente al trabajo de campo propiamente dicho, se realizó una selección de villas y asentamientos, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Existencia de organización social, ya sea formal o informal, vigente o no, relacionada con el proceso de producción del hábitat
- Existencia de antecedentes históricos del proceso urbano desarrollado
- Posibilidad de establecer contacto con referentes de las comunidades y otros habitantes, quienes se perfilan como informantes clave para la realización de las entrevistas

Los asentamientos seleccionados fueron:

- Las Magdalenas (originado en 2002). Es una ocupación progresiva de tierras nacionales que se consolida en el año 2005. Cuenta desde su inicio con una organización social no formal, que se encargó del proceso de urbanización, fijando normas habitacionales mínimas. Gran parte de su población proviene de sectores medios, de clase trabajadora, como trabajadores por cuenta propia y empleados.
- Cooperativa Los Andes (originado en 1995). Es un asentamiento planificado sobre tierras fiscales nacionales y provinciales, donde mediante organización social formal, emprendimientos colectivos y acuerdos vecinales, se llevó adelante un proceso de urbanización. Inicialmente, había surgido como un loteo fraudulento, cuyos lotes eran vendidos por un puntero político. Luego de 15 años, es posible decir que está físicamente integrado a la ciudad, contando con continuidad urbana, obras de infraestructura y viviendas definitivas. Se trata de la primera toma de tierras de la ciudad que se regulariza completamente.
- Cooperativa El Paraíso (originado en 1995). Es una ocupación sobre tierras nacionales, por parte de familias vecinas al sector. Es decir, familias empobrecidas de barrios de clase media obrera. Contó desde sus inicios con una organización formal, la que centró su interés más en la urgencia, con prestaciones sociales, que en cuestiones urbanas. Por ello, el proceso de ocupación y de construcción de viviendas no se produjo de manera colectiva ni consensuada.
- Pueblos Unidos (originado en 2007). Es un asentamiento planificado sobre tierras privadas, caracterizadas por la contaminación con metales pesados. Cuenta con una organización social consolidada, con capacidad para

afrontar diferentes necesidades de la comunidad, además de lo urbano y lo habitacional. Pueblos Unidos se caracteriza particularmente, porque el 90% de su población proviene de países limítrofes, como Bolivia y Perú. Un punto a destacar es la decisión de sus pobladores, desde el primer momento, de construir con materiales durables, viviendas con buena calidad constructiva.

- Los Artesanos (originado en 2006). Es un asentamiento sobre tierras fiscales nacionales, con una importante densidad poblacional. En su inicio se conformó con familias del sector, que luego vendieron gran parte del espacio a familias extranjeras, las que a su vez lo desarrollaron y mejoraron. Cuenta con dos organizaciones sociales formales, que se ocupan de las cuestiones del mejoramiento del hábitat, pero por separado. Una de ellas nuclea mayormente a pobladores argentinos, y la otra a pobladores de países limítrofes.
- Nueva Esperanza. Comenzó siendo un asentamiento sobre tierras privadas que luego se urbanizaron, acordando con el propietario su corrimiento a parcelas linderas, propiedad del gobierno provincial. La empresa dueña del terreno colaboró con el tendido de redes de infraestructura. Posee dos sectores, uno de migrantes y otro de argentinos. Tuvo intentos de desalojo, uno de ellos destacado por la prensa por la violencia empleada por la policía provincial.¹⁴

Y las villas seleccionadas:

- Villa La Tela (originada en 1972). Se asienta sobre terrenos tanto fiscales como privados. Presenta distintas etapas históricas de ocupación, hasta su consolidación –luego del tornado de diciembre de 2003–, con apertura de calles y tendido de redes de infraestructura. Comenzó a crecer de manera espontánea, pero con intervenciones de urbanización llevadas adelante de forma colectiva. Hoy presenta gran densidad poblacional, diversificando el mercado informal. Cuenta excepcionalmente con una Unidad Primaria de Atención a la Salud (UPAS), que es municipal y, desde 2007, con un

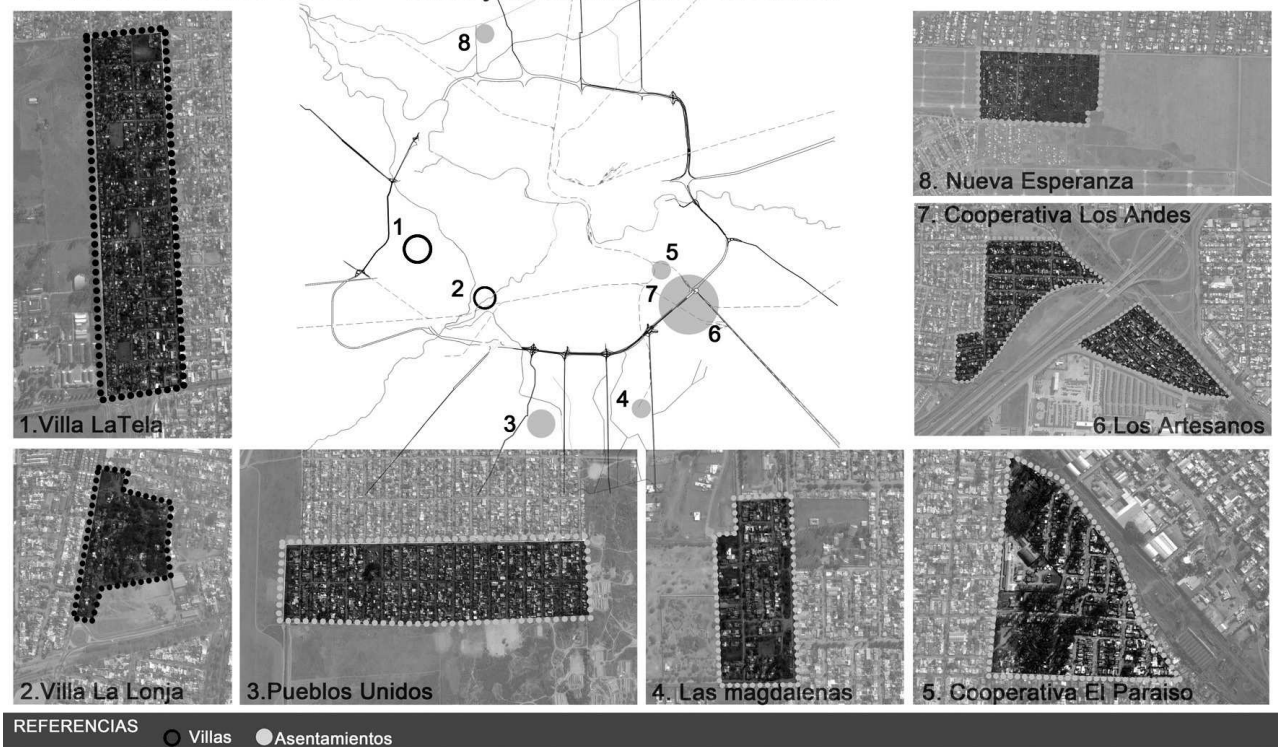
¹⁴ “Vecinos denuncian brutal represión en barrio Nueva Esperanza”. Publicado en el diario *Cba24n*, el 29 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.cba24n.com.ar/content/vecinos-denuncian-brutal-represion-en-barrio-nueva-esperanza>. Y también: “La Justicia investiga accionar policial en Nueva Esperanza”. Publicado en diario *Día a Día*, el 1 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/la-justicia-investiga-accionar-policial-en-nueva-esperanza>

Centro de Integración Comunitaria (CIC). Se ha caracterizado por contar con diversas organizaciones de base dedicadas a la atención de necesidades puntuales. Se la considera una villa emblemática en la ciudad por su antigüedad, ubicación y tamaño.

- Villa La Lonja (originada en 1953). Se desarrolló como extensión de un loteo sobre terrenos privados. Presenta varias etapas de expansión y, en la actualidad, de densificación. Ha tenido diferentes tipos de organizaciones no formales que llevaron adelante, esencialmente, acciones de asistencia comunitaria. Está inserta en el área intermedia del casco urbano, con facilidades de accesibilidad y equipamientos.

Figura 1. Ubicación en la ciudad de las villas y asentamientos seleccionados

- PLANO DE UBICACIÓN - Villas y asentamientos. Córdoba.



Fuente: elaboración propia.

Primeras conclusiones alcanzadas

Si bien el proyecto de investigación aún no ha concluido, aquí se exponen algunas lecturas que se desprenden del trabajo realizado.

Las nuevas formas de habitar la ciudad de las clases altas y medias altas, en barrios cerrados y *countries*, han desplazado su interés a la periferia urbana en búsqueda de mayor calidad ambiental, seguridad y vida entre homogéneos. Esto en parte fue posibilitado por obras que mejoraron la accesibilidad a amplios sectores periféricos de la ciudad. De esta manera, la tierra barata a la cual accedían de distintas formas los sectores medios bajos y bajos (loteos cooperativos, en cuotas, etcétera), presenta hoy otra expectativa de costos.

La rentabilidad que confieren los grandes emprendimientos coloca al suelo urbano en un nivel inalcanzable para estos sectores, dentro del mercado inmobiliario formal. A su vez, estas tipologías de urbanización incrementan, por un lado, la segregación residencial imponiendo obstáculos físicos; por el otro, profundizan la injusticia urbana, promoviendo un uso del suelo que deriva en lotes de miles de metros cuadrados, a pesar de ser este un bien escaso e irreproducible.

El mercado informal, objeto de estudio en la investigación, es en la actualidad la única alternativa de los sectores de menores recursos para lograr ocupar un lugar en la ciudad. En períodos anteriores, las posibilidades del mercado formal aún permitían resolver, al menos transitoriamente, la necesidad habitacional. Al respecto, Clichevsky (2010: 61) expone que:

En los últimos 30 años, el deterioro de la situación de empleo e ingresos, que conlleva a la pobreza e indigencia de una parte importante de la población argentina, define que la cantidad de habitantes que no puede acceder al mercado formal sea mayor que en décadas anteriores.

Pruebas de ello surgen en las entrevistas realizadas, cuando los sujetos explican la dinámica de su trayectoria habitacional:

Yo vivía en barrio Ferrer y después me fui a vivir a Colonia Lola, alquilaba... Entonces esta señora vecina de al lado, como yo venía a hacer los campeonatos del fútbol de los niños acá a la cancha, iba, hacía la venta debajo de ese árbol para pagar el referí. Entonces ella me decía si vivís más en la cancha que en tu casa por qué no te hacés una casita acá (ocupante de villa La Lonja, 2013).

Este ejemplo de descenso socioeconómico se corresponde con los períodos más críticos de la economía argentina: devaluación e hiperinflación a finales de los

80, los efectos de las políticas neoliberales en la década del 90, y la crisis del año 2001. Así lo expresa una de las personas entrevistadas, de clase trabajadora, que vivía en el interior provincial y vino a la ciudad adquiriendo una pieza en una villa:

Yo no decía nada al principio, es como que no lo decía o sea, a mis parientes, a mi mamá, o sea, porque era “¿cómo vivís en una villa?”. O sea... “¿no tenés miedo?”. Y bueno, era lo que había en ese momento, pero al principio no lo decía porque de verdad por la discriminación que hay. Yo decía vivir en una villa no... y bueno, hasta que con el tiempo, hasta a mis parientes les costaba venir a visitarme... En los 90 creció un montón, en el 89 en la época de Alfonsín, cuando se vino la hiperinflación... Nosotros vemos que de hace aproximadamente cuatro años volvía a dar como un avance, que hoy en día lamentablemente para nosotros es doloroso decirlo, no tenemos terreno en villa La Tela. No hay terreno en villa La Tela significa que muchísima gente se tiene que venir a vivir a estos lugares porque no tiene posibilidades de comprarse un terreno (ocupante de villa La Tela, 2013).

En consonancia con la última parte de esta cita, los periódicos informan constantemente el aumento incesante del costo de una vivienda, o de un alquiler. Por ejemplo, para el año 2014, el incremento anual de un alquiler rondó el 28%.¹⁵

De la misma manera, la modificación en la conformación social de las comunidades que residen informalmente en la ciudad, su carácter cultural y económico cada vez más heterogéneo, no pasa desapercibido por sus habitantes:

Claro, Silvia alquilaba en barrio Ituzaingó, Ludueña en San Vicente, como había también gente de Primero de Mayo que estaba alquilando. Mucha gente que alquilaba como mucha gente también de las villas, o sea que había mezclado mucha gente que estaba bien y mucha gente que no tenía nada, o sea que era una mezcla de eh, como te puedo decir, una mezcla social (ocupante de Cooperativa Los Andes, 2013).

Estas nuevas configuraciones sociales repercuten en la vida cotidiana de las comunidades y de las familias. Por un lado, surgen originales estrategias alternativas de generación de ingresos a partir de la producción social del hábitat, como las descriptas en el tercer momento. Por el otro, las prácticas de produc-

¹⁵ “Alquileres subieron 28% en menos de un año en Córdoba”. Publicado en diario *Alfil*, el 4 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.diarioalfil.com.ar/2014/06/04/alquileres-subieron-28-en-menos-de-un-ano-en-cordoba/>

ción y reproducción propias se modifican dinámica y permanentemente, al ir incorporando las que provienen de otros grupos sociales y étnicos:

Una piecita, a veces la gente soltera que viene así sola, alquila una pieza para dormir, porque va, trabaja, viene... Hay gente que tiene inquilino por el tema de que hay mucho robo. Cuando vive con la mujer, tiene quien quedarse en la casa a cuidar cuando el hombre se va... Por eso la gente siempre busca un cuidador (ocupante de asentamiento Pueblos Unidos, 2013).

Como se manifestó en el tercer momento, cuando se comparan costos no se incluyen las horas complementarias de trabajo, el esfuerzo físico y emocional, ni muchos otros aportes graduales. Claramente, las entrevistas exponen las desiguales e injustas exigencias a las que el sector popular es sometido.

En esa época sí sufrimos lo que era el tema agua, el tema luz. Al no tener agua no tenías un baño instalado, si no tenías luz no tenías una botella de agua fresca para tomar. Los lavarropas no existían, o sea televisor tampoco, hasta que después con el tiempo nos fuimos haciendo de que colgábamos los ganchos y eran más o menos 100 metros de cable para poder enganchar el gancho (ocupante de villa La Tela, 2013).

Pasaba todas las mañanas el basurero y arrastraba con todo, así que cuando terminaba de pasar el basurero todos poniendo de vuelta los ganchos, y yo decía, va a morir alguien, entonces para poder edificar no podías prender la máquina, no podías nada, porque ponías el gancho de allá y no tiraba la luz de tantos gancho que había, y bueno y ahí empezó a surgir, y bueno tenemos que hacer algo, porque para poder edificar necesitábamos agua y necesitábamos luz... Pastelitos hacíamos mucho, empanadas árabes, empanadas criollas, empanada de todo, bingo hacíamos y con lo que ahorrábamos bueno dijimos vamos a poner la luz (ocupante de asentamiento Las Magdalenas, 2013).

La progresiva materialización de la urbanización del terreno y sus servicios también cobra valor, así como el completamiento de la unidad habitacional, ya que nunca serán opciones que al principio cubran todas las necesidades. Esta requiere etapas que operativa, económica y técnicamente, deben reconocerse, mejorarse y potenciarse.

El día que pusimos el techo, él lloraba, cuando sacó todas las maderas, porque iba comprando de a dos vigas, cinco ladrillos, otra quincena tres vigas, 50 ladrillos... cuando se levantó todo el techo, habían pasado cinco años, las

maderas no aguantaban, porque eran de tarima (ocupante de Cooperativa Los Andes, 2013).

Las estrategias del sector popular para el acceso a la tierra que han ido describiéndose en este artículo, en un proceso intrincado con el devenir social y cultural de sus comunidades han modificado sustancialmente la producción social del hábitat a lo largo del tiempo. El surgimiento de los asentamientos, una expresión social y física superadora de las históricas villas, es clara prueba de ello. Desde el aspecto social, porque dio lugar a la consolidación de la organización comunitaria con fines colectivos. Desde el aspecto físico, porque dicha organización también se materializó en el ordenamiento urbano interno, incluyendo un mejoramiento en la traza de los espacios comunes, en la provisión de servicios, y en la calidad constructiva de las viviendas individuales. También deja su impronta en la dimensión de lo legal, ya que las lógicas de autoproducción del hábitat y de autogestión de la regularización urbana han obligado a innovar los procedimientos normativos. El proceso no se detiene en la ocupación, sino que se planifican acciones a largo plazo, que incluyen desde contrataciones técnicas para obras y mediciones hasta la generación de expedientes públicos para asegurar la tenencia y acceder a la ciudad formal.

Empezamos nosotros primeramente limpiando toda la basura que existía en ese sector. Como no tiene dueño, supuestamente, nos dijeron que no tienen dueño, la gente necesita un techo donde vivir... Entonces hemos acudido toda la gente en grupo, todo por grupo nos hemos organizado y hemos asentado todo el terreno que estaba todo un desastre y hemos empezado a limpiar, limpiar todos los días, así hemos estado avanzando más y hemos abierto ya las calles por la línea... Y hemos hecho la apertura de las calles alquilando un equipo que utilizan acá, no sé bien el nombre... ¡Un topógrafo! Nos han facilitado mediante un señor que nos ha cobrado 250 (ocupante de Pueblos Unidos, 2013).

Este camino de construcción de ciudad –mediante los llamados asentamientos informales, en su conjunto– es parte de la escena urbana desde hace al menos 70 años, por distintas causas. Hoy vuelve a cobrar valor por la dimensión e impacto que tiene, afectando a unas 21.300 familias en la ciudad de Córdoba (TECHO, 2013: 90).

En el resto de América Latina es un fenómeno más extenso y heterogéneo, ya que casi dos terceras partes de las grandes metrópolis están conformadas por ocupaciones con este origen. Incluso en el conurbano bonaerense es una modalidad cotidiana de escala considerable.

Este fenómeno no se produce individualmente, sino a partir de un conjunto de personas movilizadas en esa misma dirección, lo que representa otros niveles de conciencia social y colectiva como sector. Luego, para urbanizar y desarrollar la vida en el territorio, se requieren gestiones y negociaciones complejas y conflictivas. Esto conlleva la participación activa de las familias como instrumento de presión para obtener soluciones. La acción colectiva de una comunidad se da en el momento de defender la tierra del desalojo o de producir infraestructura, mientras que las redes familiares o de connacionales son las productoras de las viviendas.

Vos viste que dentro del barrio habíamos hecho el tendido eléctrico nosotros mismos, que habíamos sacado las tres líneas que teníamos perfectamente el cable cobre, por ejemplo (ocupante de Cooperativa El Paraíso, 2013).

Para mí significó muy muy mucho cuando se firmó los boletos, llegar hasta el boleto de compra venta, llegar a un logro como barrio, porque ya teníamos un papel que decía que este pedacito de tierra era mío, que era de cada una de las personas que estábamos acá... Había que hacer las cosas y yo lo hacía porque a mí la cooperativa desde que arrancó hasta la fecha yo la llevo en el corazón, tuve unos problemas, primero que no, no me cerraba venirme, pero una vez que me planté acá, es mi tierra, pero bueno te digo que en ese momento fue el momento que más me quebré (ocupante de Cooperativa El Paraíso, 2013).

Sin embargo, según los sujetos entrevistados, las instancias colectivas con representación formal son añoradas, ya no funcionan como en años anteriores. La fortaleza de lo organizativo se ha ido distorsionando, influida por elementos como desinterés en el valor de lo colectivo, fomento del individualismo, corrupción, partidización, intromisión del narcotráfico, violencia urbana, inseguridad.

Algunos de los nuevos actores que confluyen sobre este campo trabajan con la lógica de la acumulación política a partir de la militancia territorial, y su inserción se cimienta en la necesidad de los sujetos que viven en la ciudad informal. Asumen un rol articulador entre necesidad y satisfactor, pero con la particularidad de actuar *en representación de*. Dicha modalidad se multiplica con cada grupo, perdiéndose la efectividad de lo colectivo. De esta manera, el cambio se produce en la forma en que se establece la relación social entre los sujetos presentes en el territorio, y en la intencionalidad de cada uno de ellos en este proceso, como respuesta material o no material. En otros momentos históricos, los propios sujetos organizados desarrollaban capacidades para la gestión urbana y la realización de acciones sectoriales reivindicativas.

Las formas y estrategias implementadas por los sujetos para garantizarse un lugar en la ciudad deben ser incorporadas a la política pública urbana, planificando áreas para el desarrollo de tierras,¹⁶ o formalizando la progresividad en los loteos,¹⁷ por ejemplo. En el desarrollo de este trabajo se destacan puntos claves para comenzar a trabajar en el tema, que demuestran que se trata de una asignatura pendiente en la agenda del ámbito académico. Es necesario conocer más profundamente su naturaleza, funcionamiento, potencialidades y conflictos, para de esa manera poder delinear recomendaciones que ayuden a las políticas públicas, en la búsqueda de justicia y equidad distributiva.

El mercado informal de suelo, si bien comparte cuestiones a nivel general, en cada ciudad presenta particularidades que lo hacen específico. Esto hace que se requiera trabajo de campo e investigación que favorezca el conocimiento profundo de los tres elementos que propone Azuela de la Cueva (1989: 17): los tipos de actores sociales (con sus acciones y estrategias), el objeto producido, y los procesos en cuestión. Investigar el mercado de suelo no significa solamente considerarlo como objeto de estudio teórico; la producción de conocimiento debe ayudar a visibilizar y colocar el tema en la agenda pública. Es esencial mostrar las condiciones de vida de miles de ciudadanos, que quedan ocultas ante los brillos de los emprendimientos inmobiliarios. De igual modo, es imprescindible contar con habilidades para generar herramientas idóneas, capaces de modificar esta realidad, y profesionales con las capacidades que permitan interpretar y responder a este fenómeno sociourbano.

Bibliografía

- Azuela de la Cueva, Antonio (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- (1990). “Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina”. En Módulo de curso de posgrado (2014): *Mercado de suelo: Dilemas y retos de la gestión urbana. Teorías e instrumentos para la gestión de políticas*. San Miguel: Universidad de General Sarmiento.

¹⁶ Ejemplo de ello puede ser el Programa Municipal de Ocupación Guiada Alto Trujillo, implementado por el Municipio de Trujillo, Perú, entre 1995 y 2006.

¹⁷ Ejemplo de ello puede ser el Programa Urbanizador Social, creado por ley en Porto Alegre, Brasil, en el año 2003.

- Boito, María Eugenia; Cervio, Ana Lucía y Espoz Dalmasso, María Belén (2009). “La gestión habitacional de la pobreza en Córdoba: el antes y después de las ‘Ciudades-Barrios’”. *Boletín Onteaiken*, n° 7. Disponible en <http://onteaiken.com.ar/ver/boletin7/2-4.pdf>
- Buthet, Carlos; Lucca, Carlos; Peralta, Joaquín; Baima, Marta; Tecco, Claudio; Gargantini, Daniela y Maldonado, Martín (2010). *Villas de emergencia. Una estrategia para el abordaje del problema*. Córdoba: SEHAS-AVE.
- Clichevsky, Nora (2003). “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, n° 75.
- (2010). “Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano. Apuntes para la reflexión”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo riURB*, n° 8.
- Coulomb, René (1992). *Pobreza urbana, autogestión y política*. México: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos.
- Cravino, María Cristina (2001). “La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras, en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. Land Tenure Issues in Latin America SLAS 2001. Conference Birmingham, 6 al 8 de abril
- (2006). *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS.
- Datolli, Juan Manuel; Gabossi, María Julia y Perez Karich, Ignacio (2013). “Relevamiento de barrios informales en el aglomerado del Gran Buenos Aires y la Provincia de Córdoba”. *Revista CIS del Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile*. Disponible en <http://www.techo.org/paises/chile/wpcontent/uploads/2016/08/CIS15-4-Gabosi-Dattoli-Perez.pdf>
- Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de Córdoba (2000). *Córdoba en su situación actual: bases para un diagnóstico*. Disponible en <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/Cordoba/Plan-Director-Cordoba-2020.pdf>
- Di Virgilio, María Mercedes y Gil y de Anso, María Laura (2012). “Estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina”. *Revista de Estudios Sociales*, n° 44, Bogotá.

- Fernandes, Edesio (2003). Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica. *Vivienda Popular*, n° 12, agosto. Montevideo, Uruguay: Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.
- Fernández Wagner, Raúl (1997). “Teorías en Hábitat y vivienda”. Apuntes de Maestría en Hábitat y Vivienda 1997/1998, Módulo 4. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- (2007). “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”. En *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Brasilia: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada –IPEA–, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio do Brasil.
- Giraldo Isaza, Fabio (2012). *El derecho social al hábitat y la vivienda “gratis”*. Medellín: Escuela del Hábitat.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba (1971). *Sanción y promulgación de Ley N° 5288 – Plan de promoción integral tendiente a solucionar el problema de la población de villas de emergencia de todo el ámbito de la provincia*. Sanción y Promulgación: 8 de noviembre de 1971. Publicación Boletín Oficial: 8 de diciembre de 1971.
- Iros, Guillermo (1991). *Desarrollo urbano: Reflexiones y acciones*. Córdoba: Editorial Municipal de Córdoba.
- Luciano, Francisco (1997). “Regularización de asentamientos irregulares en Córdoba”. En Azuela de la Cueva, Antonio y Tomas, François (comps.). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Municipalidad de Córdoba (1999). *Córdoba, ciudad en desarrollo. Planes, Proyectos y obras de la Secretaría de Desarrollo Urbano. Municipalidad de Córdoba – Período 1991-1999*. Córdoba: Municipalidad de Córdoba.
- Núñez, Ana (2013). “La perspectiva histórica y socioantropológica en torno a la propiedad y el derecho a la propiedad”. *Theomai*, n° 27-28. Disponible en http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_27-28/Ana%20Nu%C3%B1ez.pdf

- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1991). *El derecho a una vivienda adecuada*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Ortiz Flores, Enrique (2008). *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*. Habitat International Coalition, Oficina Regional para América Latina, HIC-AL.
- Ré, María Cecilia y Taquela, María Eugenia (1998). *Acceso a la tierra y construcción de ciudadanía. Sistematización de una experiencia en Servicios Legales Alternativos*. Córdoba: Ediciones Cecopal.
- Rodulfo, Miriam (2006). “La situación habitacional y las políticas públicas”. *Revista Vivienda Popular*, n° 56. Montevideo; Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.
- Servicio Habitacional y de Acción Social - SeHAS (1994). *Estudio diagnóstico de las villas de emergencia de la ciudad de Córdoba*. Córdoba: SeHAS.
- TECHO (2013). *Relevamiento de asentamientos informales. Construcción colectiva de la información*. Buenos Aires: Techo. Disponible en: www.techo.org/argentina
- Turner, John (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno*. Madrid: Hermann Blume.
- Zilocchi, Gustavo (1987). “Evolución de la política urbana en la ciudad de Córdoba, su relación con el suelo y la vivienda para los sectores de menores recursos”. *Medio Ambiente y Urbanización*, año 6. n° 21.
- (2007). *Villas miseria. La vivienda de los más pobres en la etapa industrial moderna 1930-1970*. Buenos Aires: El Cid Editor.