

¿Concesión estatal o conquista social?

El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina

Ana Laura Elorza

Doctora en Ciencias Sociales (UNCuyo), magíster en Gestión y Desarrollo Habitacional (UNC) y licenciada en Trabajo Social. Investigadora asistente CONICET, CEUR-Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Docente de la Licenciatura de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba. analaurelorza@hotmail.com.

Mónica Alvarado Rodríguez

Socióloga (Univ. Externado de Colombia), doctoranda en Administración y Política Pública (IIFAP), becaria doctoral CONICET, CEUR-Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Córdoba. moni.alvaradorodriguez@gmail.com.

Virginia Monayar

Doctora en Ciencias Sociales, orientación Geografía (UNT), arquitecta (UNC). Admitida como investigadora asistente del CONICET, CEUR-Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Docente de la Maestría en Gestión y Desarrollo Habitacional FAUD-UNC. virmonayar@gmail.com



<http://dx.doi.org/10.30972/crn.26263790>

¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina

Resumen

Las situaciones de informalidad urbana en la región han sido objeto de múltiples abordajes y procesos (erradicación, urbanización, etc.). Cada una de estas alternativas representa distintas concepciones respecto del problema de acceso al suelo y la vivienda. Frente a este problema y los desafíos frente a una efectiva implementación de la Nueva Agenda Urbana, en Argentina se creó el Registro Nacional de “Barrios Populares” (RENABAP). A poco más de un año de su creación, presentamos una caracterización de esta política social habitacional recuperando el proceso de su configuración, desde una perspectiva compleja que rescata los momentos de demanda, lucha, negociación y otorgamiento en que han intervenido distintos actores en el diseño y ejecución de esta política. En especial, analizamos su implementación en la ciudad de Córdoba, a partir de identificar a los actores involucrados en este proceso, las acciones desarrolladas y sus alcances, como corolario de aquella.

Palabras clave

Políticas sociales; informalidad urbana; actores y estrategias.

State concession or social conquest? The National Registry of Popular Districts as a social policy regarding the housing issue in the city of Córdoba, Argentina

Abstract

The situations of urban informality in the region have been object of multiple approaches and processes (eradication, urbanization, etc.) Each of these alternatives represent different conceptions regarding the problem of access to land and to housing. Facing this problem and the challenges of an effective implementation of the New Urban Agenda, the National Registry of Popular Districts (RENABAP) has been created in Argentina. A little more than a year after its creation, we present a characterization of this social housing policy to recover the process of its configuration from a complex perspective that recovers the moments of demand, struggle, negotiation and bestowal where different actors have intervened in the design and the execution of this policy. Specially, we analyze its implementation in the city of Córdoba from the identification of the actors involved in this process, the actions developed and its range, as a corollary of that.

Keywords

Social policies; urban informality: actors and strategies.

Concessão do Estado ou conquista social? O Registro Nacional de Bairros Populares como política social em face da questão da habitação na cidade de Córdoba, Argentina

Resumo

As situações de informalidade urbana na região tem sido objeto de múltiplas abordagens e processos (erradicação, urbanização etc.). Cada uma dessas alternativas representa diferentes concepções sobre o problema do acesso à terra e à moradia. Diante deste problema e dos desafios de uma implementação efetiva da Nova Agenda Urbana, foi criado na Argentina o Registro Nacional de “Bairros Populares” (RENABAP). Pouco mais de um ano após da sua criação, apresentamos uma caracterização desta política de moradia social, recuperando o processo de sua configuração, a partir de uma perspectiva complexa que resgata os momentos de demanda, luta, negociação e outorga em que diferentes atores intervieram no design e na execução desta política. Em particular, analisamos sua implementação na cidade de Córdoba, a partir da identificação dos atores envolvidos nesse processo, das ações desenvolvidas e do seu escopo, como um corolário disso.

Palavras chave

Políticas sociais; informalidade urbana; atores e estratégias.

1. Introducción

Las comúnmente denominadas “situaciones de informalidad urbana”¹, en las que una parte de la población resuelve su necesidad habitacional, han sido objeto de múltiples abordajes e intervenciones estatales. En las políticas habitacionales implementadas en las ciudades latinoamericanas, en general, es posible identificar a grandes rasgos tres tipos de intervenciones diferenciadas alrededor de esta cuestión: el desalojo definitivo sin una solución a la necesidad de vivienda, la relocalización de las ocupaciones trasladando a su población a nuevos conjuntos habitacionales o la urbanización *in situ* a través de la ejecución de obras de conexión de servicios, mejoramientos habitacionales y regularización dominial. Cada una de estas alternativas da cuenta de las formas en que ha sido definido el problema del acceso al suelo y vivienda en tiempos y espacios determinados, de las propuestas programáticas para resolverlo y de los sujetos destinatarios. Las acciones y omisiones, que resuelve implementar el Estado mediante la forma de políticas públicas, inician cuando se detecta y asigna relevancia a un problema que convoca su atención y desencadena una serie de acciones encaminadas a eliminarlo, mitigarlo o simplemente administrarlo (CERVIO, 2015).

Cabe destacar que en el análisis de las políticas sociales, como sostiene PASTORINI (2000), ha prevalecido cierta dicotomía, que las concibe, por un lado, como meras concesiones estatales otorgadas para mantener o restablecer cierto equilibrio social mínimo y, por otro lado, como conquistas fruto de la lucha social. Propone que es necesario desarrollar una caracterización de las políticas sociales, que haga referencia a un proceso más amplio y en movimiento, atravesado por momentos de demanda, lucha, negociación y otorgamiento, ya que esos elementos están presentes en el proceso de elaboración, definición e implementación de las políticas sociales.

Entendiendo las políticas sociales habitacionales como respuesta a la “cuestión social” en contextos de pobreza urbana, nos interesa analizar el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), a aproximadamente un año de su surgimiento, como modo de abordaje estatal sobre la cuestión habitacional problematizada por diferentes actores involucrados. Se pretende examinar particularmente la implementación de esta política en la ciudad de Córdoba, donde fue sostenido el crecimiento de la producción informal de hábitat vía estrategias individuales y colectivas que se materializan en “villas” y “tomas de tierra”, por un

1. Las situaciones de informalidad no son homogéneas, por lo que adquieren en cada lugar diversos nombres y valoraciones muchas veces conflictivas entre sí. Por ello, como sugiere CRAVINO (2009), resulta necesario analizar el contexto desde donde surge cada categoría para determinar el sentido y las características — espaciales o sociales— que se pretende resaltar en cada uso particular. Los nombres dados incluyen, entre otros, villa, favela, cantegril, barriada, invasión, toma/ ocupación de tierra, barrio joven, asentamiento ilegal, asentamiento precario, barrio subnormal, barrio marginal, barrio de brujas, etc.

2. Entendemos la producción informal del hábitat como aquellos procesos originados de manera individual o colectiva que suponen una transgresión en relación con los marcos normativos institucionales acordados para la aprobación de un producto inmueble (suelo o vivienda). La diferenciación entre “villas” y “asentamientos”, por un lado, y “loteos fraudulentos”, por otro, responde a las características de tal transgresión, las modalidades de ocupación del espacio y los agentes que intervienen. Mientras que en los primeros la ocupación puede ser por sumatoria individual u organizada y planificada con el objeto de conformar un asentamiento para habitar, en los segundos la ocupación es planificada por un agente del mercado de suelo que comete fraude y engaño e incita a error a sujetos interesados en adquirir un lote o vivienda.

lado, y “loteos fraudulentos”, por otro², en los últimos veinte años (MONAYAR, 2018). En este trabajo, buscamos avanzar en el análisis de sus alcances para dar respuesta al problema habitacional de los sectores populares, a partir de identificar a los actores involucrados en este proceso y las acciones desarrolladas en la ciudad de Córdoba como corolario de aquella.

El abordaje metodológico de este estudio se caracteriza por un acercamiento exploratorio, a partir de una perspectiva cualitativa. Se presenta un análisis de información secundaria (Decreto 358/2017, mapa del relevamiento de barrios populares y artículos de prensa local) y primaria (obtenida a través de la participación en talleres con miembros de organizaciones sociales, entrevistas a referentes de estas organizaciones), que nos permiten identificar las tomas de posición de los actores involucrados (movimientos sociales, gobierno nacional, provincial y local, empresas de servicios públicos), sus elaboraciones discursivas y su expresión material en el territorio.

2. Políticas sociales como campo y consecuencia de luchas

Para comprender esta intervención pública y ubicar allí el contexto de las luchas populares *en y frente al Estado* (THWAITES, 2005), consideramos importante partir de concebir al Estado en tanto relación social de dominación, contradictoria y conflictiva, y a los aparatos estatales, sus instituciones e intervenciones como cristalización de una determinada correlación de fuerzas entre diferentes actores en pugna (OUVIÑA, 2016). En este sentido, las políticas públicas son pensadas como parte y expresión de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones socialmente problematizadas en las que cada actor involucrado —incluido el Estado— adopta sucesivas posiciones particulares en función de sus intereses (OSZLAK Y O'DONNELL, 1995). Por ello —y teniendo presente la dimensión contradictoria que atraviesa a toda acción estatal— es que sus intervenciones pueden ser interpretadas como conquistas/logros populares en términos de calidad y nivel de vida, pero al mismo tiempo pueden servir para “hacer materialmente aceptable la relación de dominación”, al decir de THWAITES (2005): la misma conquista que beneficia se convierte en la base de la legitimación del capital.

En este marco, recuperamos la crítica planteada por PASTORINI (2000) respecto de aquellos abordajes que asignan la categoría concesión o conquista a las políticas sociales dependiendo del actor y la acción en la que se haga énfasis y de la definición que se asigne a la

función estatal. Por un lado, las políticas sociales pueden presentarse como acciones que tienen una finalidad redistributiva en busca de disminuir las desigualdades sociales. Así entendidas, estas políticas son “concesiones” por parte del Estado, y se constituyen como mecanismos tendientes a redistribuir los “escasos recursos sociales”, con la finalidad de mejorar el bienestar de la población en su conjunto, especialmente de los más perjudicados por la lógica del mercado. Desde otra perspectiva, las políticas sociales pueden pensarse además como “conquistas” de las clases trabajadoras, fruto de un proceso atravesado por conflictos y tensiones.

PASTORINI (2000) propone reconstruir el proceso más amplio y en movimiento que supone toda intervención estatal, en el cual los diferentes actores involucrados se encuentran relacionados tensa o conflictivamente, movidos por intereses contradictorios. Este proceso se podría sintetizar así: *demanda – lucha – negociación – resolución*; que tiene como punto de partida las necesidades de los sujetos, parte de las cuales se transforman en *demandas* que serán reivindicadas, valiéndose de las movilizaciones y presiones de los sectores interesados, constituyendo verdaderas *luchas* entre grupos sociales en pugna y enfrentados en la defensa de intereses particulares y antagónicos. Ese proceso conflictivo conduce a una instancia de *negociación*, momento en el cual cada una de las partes involucradas obtiene ganancias y pérdidas definidas en una instancia de *resolución temporal* de la “cuestión”.

Recuperando este planteo, se propone el empleo de la categoría “demanda otorgamiento”, al referir a una relación procesual (y no a una relación unilineal) entre sujetos o grupos sociales, unos que presionan y demandan, otros que otorgan e integran, lo que deviene luego en una instancia de eventual resolución temporal. Este proceso no necesariamente tiene que ser explícito o concreto; puede ser implícito, es decir, la demanda, las luchas y la negociación pueden existir en términos concretos o no (PASTORINI, 2000).

En el campo de las políticas sociales habitacionales desarrolladas en la ciudad de Córdoba, cabe destacar dos intervenciones estatales vinculadas con la problemática del acceso a la tierra y la vivienda por parte de los sectores populares: la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, conformada entre 1992 a 1998 como espacio de negociación y resultado de un repertorio de intensa lucha por parte de la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS)³, y luego —en el inicio de la siguiente década— el programa Mi Casa Mi Vida⁴, consistente en la erradicación de villas de emergencia de “zonas potencialmente

3. *En esta mesa funcionó como espacio de articulación entre diversos actores (Organizaciones sociales, Ministerio de Desarrollo Social, Municipalidad de Córdoba y ONG), con el objetivo de discutir y definir las políticas y herramientas encaminadas a mejorar la calidad de vida para la población de las villas y asentamientos, incorporando las demandas de las organizaciones como objeto de interés público.*

4. *En 2003, luego de la emergencia hídrica declarada por las inundaciones en diferentes sectores de la ciudad, el gobierno provincial inició acciones para atender, en principio, la precariedad habitacional de la población que resultó afectada por las inundaciones.*

inundables”, que terminó funcionando como estrategia para expulsar los asentamientos precarios del centro y trasladarlos hacia la periferia (MARENGO Y ELORZA, 2016) sin la participación de los beneficiarios ni de las organizaciones que integraban (BUTHE, 2007).

Un análisis más detallado de estas intervenciones podría dar cuenta de la trayectoria que ha tenido la cuestión habitacional en la ciudad y la manera en que las necesidades y demandas planteadas por la población son socialmente problematizadas de acuerdo con los sentidos que las diferentes clases o grupos involucrados les otorguen. Frente a los conflictos y tensiones que supone el desigual acceso a un hábitat digno, el Estado actúa de manera anticipada o no, dando respuestas e intentando diferentes formas de resolución, ya sea por acción u omisión, y a través de diversas instancias.

Desde el objeto de este trabajo, consideramos interesante poder analizar la reciente intervención estatal en materia de tierra y vivienda para los sectores populares cristalizada de manera temporal en el RENABAP, al recuperar el proceso de demanda, lucha, negociación y otorgamiento/conquista que se fue configurando.

3. El registro nacional de barrios populares, un compromiso definido en la lucha y negociación

Como ya mencionamos, la problemática habitacional es objeto de múltiples abordajes e intervenciones, que dan cuenta de distintas concepciones respecto del problema de acceso al suelo y la vivienda y de las diferentes resoluciones frente a las disputas de intereses entre los actores sociales vinculados. Frente a los desafíos pendientes respecto de la producción de lo que se consideran *ciudades más equitativas*, los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron en la implementación de una “Nueva Agenda Urbana”, documento aprobado y consensuado en la III Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito en 2016. Allí se planteó una serie de principios y lineamientos rectores para contribuir a una

ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes (...) puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover

la prosperidad y la calidad de vida para todos (...) Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como el derecho a la ciudad (Nueva Agenda Urbana, 2017).

El Estado argentino acordó dicho compromiso, lo cual implica la planificación e implementación de políticas tendientes al logro de tales objetivos. En ese marco, en el año 2016 se creó el Programa Presupuestario “Coordinación de Proyectos Sociocomunitarios”, en la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. A través de este programa, se implementaron acciones que permitieran llevar a cabo un relevamiento de todos los barrios populares del territorio nacional, incluyendo los asentamientos y villas de todo el país. El trabajo se coordinó desde un equipo central con la participación de organizaciones sociales nucleadas en la Federación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie junto a las organizaciones TECHO y Cáritas Argentina, todas ellas con anclaje territorial.

Al año siguiente, continuando el proceso de coordinación entre el Estado nacional y las organizaciones sociales, se publicó en el Boletín Oficial el Decreto N.º 358/2017, en el que se promulgaba la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), cuyo objetivo consistía en relevar e identificar los bienes inmuebles de propiedad fiscal o de particulares donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellos. Así mismo, se expresó la finalidad de desarrollar políticas de regularización y urbanización de los barrios registrados. Se definió e identificó como “barrio popular” a las ocupaciones informales constituidas por al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no contara con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos o más de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

Adicionalmente, se generó el “Certificado de Vivienda Familiar”, emitido por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y entregado a los responsables de vivienda incluidos en dicho registro como herramienta para avanzar en la exigibilidad de derechos para los residentes de dichos barrios. Este certificado sería un documento suficiente para acreditar el domicilio y solicitar la conexión de servicios públicos domiciliarios (agua corriente y servicios cloacales, energía eléctrica, gas y telefonía) y otros trámites vinculados con aspectos laborales,

5. En el Art. 2 del Decreto específica que las funciones de esta mesa serán las siguientes: a) promover estrategias de gestión del suelo, infraestructura básica, servicios, espacio público y equipamiento comunitario destinados al mejoramiento integral de los barrios populares; b) coordinar políticas, normas y procedimientos relacionados con la creación de lotes con servicios y nuevas urbanizaciones, c) procurar, en coordinación con los organismos estatales nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con entes privados competentes, la provisión de servicios públicos e infraestructura barrial para los habitantes de los inmuebles enumerados en el registro; d) coordinar las políticas participativas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles enumerados en el registro, que fueran debidamente elaboradas; e) coordinar la colaboración con asociaciones profesionales, organizaciones sociales, organismos internacionales de cooperación y universidades y entidades públicas o privadas afines, tendientes a la realización de proyectos globales de capacitación, reordenamiento urbano y vivienda.

tributarios y para solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas. Además de esto, se creó la Mesa Nacional de Coordinación de Barrios Populares, bajo el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, cuyas funciones estarían orientadas a la generación de condiciones para viabilizar las estrategias de integración urbana de estos barrios, en coordinación con los gobiernos provinciales y locales y las empresas de servicios públicos⁵.

Más allá de estar enmarcado en el acuerdo internacional establecido en la Nueva Agenda Urbana, como se desprende del fundamento del decreto, es necesario comprender el RENABAP como parte de una acción estatal más amplia: la ley de Emergencia Social, Ley N.º 27.345, que —al menos en su texto— establece por objeto la promoción y defensa de los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular. Dicha ley puede entenderse, desde la óptica de las organizaciones sociales, como la cristalización en el ámbito estatal de demandas históricas por parte de los sectores de población más vulnerables, esto es, la posibilidad de avanzar contra la persistente postergación en cuanto a la garantía de condiciones que posibiliten la vida y el trabajo digno por parte de la población que habita en los barrios populares, incluidos los denominados “asentamientos, villas y urbanizaciones informales”.

Por ello, el relevamiento, que fue promovido y realizado por los propios habitantes y por miembros de las organizaciones sociales, apuntaba a la visibilización de las condiciones precarias en que los trabajadores informales resuelven las necesidades cotidianas, incluidas las habitacionales, en un contexto esencialmente restrictivo que se impone en las actuales dinámicas urbanas. Como resultado de dicho relevamiento, el registro nacional quedó conformado en su momento por 4228 barrios populares, se identificaron 830.000 viviendas y relevaron 412.000 familias a nivel nacional.

Recuperando nuestro planteo inicial, podríamos decir que la promulgación del decreto y la creación del RENABAP como política social para el abordaje de las problemáticas de los barrios populares resultan de un proceso de demanda-lucha-negociación y resolución temporal de la cuestión. Tanto el Estado como las organizaciones sociales destacan el registro como una herramienta de reconocimiento de demandas, problemas y reivindicaciones. Así, desde la postura oficial, el ministro Rogelio Frigerio sostiene:

Este registro es un primer paso fundamental para conocer la realidad que atraviesa la Argentina, saber con precisión cuántos son estos barrios o asentamientos precarios

(...) el gobierno se está ocupando de los argentinos que no la pasan bien, porque viven en barrios carenciados donde no hay prácticamente servicios públicos (Nuevos Papeles, 2017).

En el mismo sentido, en una declaración de la ministra de Desarrollo Social Carolina Stanley se lee:

A la Argentina la cambiamos entre todos, trabajando juntos (...) La realidad social de miles de personas en situación de vulnerabilidad puede empezar a cambiar sustancialmente (...) cuando se ponga en funcionamiento un ambicioso proyecto que consiste en otorgar certificados de viviendas familiares a todos los vecinos del país que desde ahora estén incluidos en el Relevamiento Nacional de Barrios Populares. Esto es ocuparse de derechos que están vulnerados. Es un gran primer paso hacia la integración plena de esos barrios (...) Es trabajar para que todos tengan las mismas oportunidades (Télam, 2017)

Sin embargo, y como venimos anticipando, no podemos dejar de tener en cuenta la dimensión contradictoria que atraviesa a las acciones estatales, esto es, la capacidad de *presentarse como* un instrumento que posibilita mejoras en la calidad de vida en los barrios populares y allana el camino hacia la “integración urbana”, pero que al mismo tiempo *sirve para* hacer materialmente aceptable la relación de dominación, para lograr una aceptación “menos conflictiva” del orden social establecido y las desigualdades que este impone.

En este sentido, el RENABAP podría interpretarse como un instrumento para administrar, gestionar y atenuar las históricas tensiones que suscita el acceso restringido a la tierra y la vivienda. Esta persuasión llega a ser posible porque los actores estatales incluyen en sus discursos los intereses formulados por las organizaciones sociales, y logran confundir los intereses particulares con el interés general. El Estado se presenta, por consiguiente, como un organismo “del pueblo” (OVIÑA, 2002) y establece ciertos compromisos, entendidos como estrategias de estabilización que intenta instituir al menos de manera contingente como vía de regulación y normalización de los conflictos (DE LA VEGA Y CIUFOLINI, 2015).

Por su parte, las organizaciones sociales destacan la inclusión de sus demandas en la agenda pública y que estas hayan sido consideradas como cuestiones socialmente relevantes:

Surge justamente como una demanda, nosotros venimos planteando desde la CTEP y de los movimientos populares, la necesidad de la redistribución de la tierra en la Argentina,

6. Proyecto de ley presentado para discusión parlamentaria el día 12 de abril de 2018, según expediente No. 1919-D-2018. El día 5 de julio este proyecto obtuvo la media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación.

tanto en el territorio urbano como en el rural para que las personas la puedan trabajar y la puedan habitar y bueno, nos tocó en este caso poder relevar los barrios donde venimos llevando adelante algún proceso social previo (...) las personas que se te acercan plantean diversas demandas y una de las demandas más recurrentes es esto, que no tenemos donde vivir, que vivimos hacinados, que no tenemos los servicios básicos en nuestro barrio (...) a partir de esa serie de demandas nosotros salimos a hacer un reclamo en el Estado y bueno la verdad que hubo respuesta a partir de nuestra lucha, digamos, mucha organización (miembro del Movimiento Evita Córdoba).

Así mismo, consideran una conquista el hecho de que el Estado los reconozca como barrios populares y que el relevamiento esté ordenado a través de un decreto enmarcado en la ley de Emergencia Social, hecho que fue posible a partir de sus propias exigencias:

Lo que se está haciendo es entregar a cada una de las familias un documento, una hoja en donde dice que una persona que es responsable del hogar (...) vive con su núcleo familiar en la dirección que declara en el barrio popular Las Tablitas, digamos, y abajo firman el ANSES, Presidencia de la Nación y una institución que se llama Agencia Administradora de los Bienes del Estado (...) qué quiere decir esto, que de algún modo esas tres instituciones del Estado reconocen, porque lo imprimen y lo firman, que esta persona vive en ese lugar. (Referente CTEP Córdoba)

En términos de intervención estatal, podemos decir que esta resolución constituye una “sutura”, un intento de solución que de cierta manera “congela” o institucionaliza —al menos en forma temporal— el problema planteado por las organizaciones sociales, pero en el sentido que en el momento las instituciones estatales le dan a la cuestión. La problematización es resuelta mediante un proceso de reinstitucionalización de los conflictos y demandas en la dinámica y el código del Estado (DE LA VEGA Y CIUFOLINI, 2015), y la cuestión queda definida y temporalmente suspendida en términos de *compromiso* para iniciar un “proceso de integración urbana” que eventualmente podría comenzar con la aprobación del proyecto de Ley Régimen de Integración Sociourbana y Regularización Dominial⁶ de los barrios populares incluidos en el registro.

De esta manera, no son sometidas a discusión cuestiones medulares, como la propiedad del suelo y los procesos que inciden en el origen y persistencia de los asentamientos, por ejemplo, el desfasaje entre los precios impuestos por el libre mercado de suelo y los ingresos de la población (CLICHEVSKY, 2003; ARQUEROS Y CANESTRARO, 2017).

4. La implementación del RENABAP en la ciudad de Córdoba

En la ciudad de Córdoba, durante las últimas dos décadas, el proceso de configuración urbana estuvo caracterizado por un sostenido aumento del valor de los terrenos, escasez de tierra urbanizada al alcance de las familias de bajos ingresos y la ejecución políticas públicas habitacionales restringidas, lo cual derivó en un incremento de las situaciones de informalidad urbana, dando cuenta de los procesos de desigualdad socioterritorial (ELORZA Y MORILLO, 2017). En este contexto, las interpretaciones sobre la creación del registro giran en torno a una instancia propositiva que permita, en primer lugar, identificar la cantidad de barrios populares y los hogares que los conforman y, en segundo lugar, a partir del certificado de vivienda familiar avanzar en las condiciones de acceso a servicios públicos y la seguridad dominial para estos territorios. A continuación, presentamos un análisis en relación con estas dos dimensiones en el contexto local, en la ciudad de Córdoba: ¿el relevamiento realizado fue el adecuado para visibilizar la problemática habitacional y poder generar políticas de integración sociourbana?, ¿qué actores y acciones se desarrollaron en el marco de esta política social para comenzar a abordar las problemáticas vinculadas con la integración urbana a la ciudad?

4.1. El relevamiento como herramienta de cuantificación y visibilización de la problemática habitacional

El registro de situaciones y condiciones de las ocupaciones informales se presenta como una forma de visibilización y conocimiento sobre el problema. En este sentido, Argentina en general y Córdoba en particular no han contado históricamente con un registro oficial de estas cuestiones. Generalmente, no son incorporadas en los catastros ni identificadas particularmente en los censos nacionales. Mientras las situaciones deficitarias se mantienen, diversifican y complejizan, son las organizaciones sociales y académicas las que se encargan de relevar las ocupaciones informales (MONAYAR, 2018)⁷. Esta falta de acción u omisión deliberada, que demuestra entre otras cosas la falta de voluntad para producir dicha información, forma parte del conjunto de tomas de posición que asume el aparato estatal al respecto, y en ese sentido también es considerada como política pública adoptada.

7. El estudio y relevamiento de la situación y características de la informalidad en Córdoba fueron realizados por ONG, particularmente SEHAS, durante el periodo 1991, 2001 y 2007. A partir de 2011, la ONG Techo sistematiza el registro de los asentamientos, trabajo que ha venido desarrollando de forma ininterrumpida cada dos/tres años.

8. Este trabajo se realizó a través de un convenio entre la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba (DHM) y el Observatorio Urbano de Córdoba de la Universidad Nacional de Córdoba (OUC-UNC). Fue publicado en el año 2012.

9. En el documento sobre compromisos enunciado por el gobierno nacional en el III Plan de acción Nacional de la República Argentina 2017/2019, se mantiene en agenda identificar y mapear las villas y asentamientos del país.

10. Las situaciones de irregularidad definidas por DHM+OUC-UNC son ocho, aunque solo tres se consideran informales (villas, tomas de tierra y loteos fraudulentos) (MONAYAR, 2018).

En esta línea, en el año 2010⁸ se llevó adelante en el Municipio de Córdoba el Monitoreo de la Irregularidad Urbano Dominial de la Ciudad, lo que se convirtió en el registro municipal más actualizado desde 1992. Anteriormente, la Organización No Gubernamental (ONG) Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) había realizado trabajos de registro y conceptualización relevando la situación y las características de la informalidad en Córdoba (SEHAS, 1991, 2001 y 2007), y también a partir de 2011, la ONG Techo comenzó a registrar las ocupaciones informales (asentamientos), trabajo que continuó desarrollando de forma ininterrumpida cada dos/tres años.

Durante el período 2016/2017, el gobierno nacional a partir del Plan de Acción desde la Subsecretaría de Gobierno Abierto generó una “mesa de diálogo” con diversas instituciones y organizaciones (universidades, ONG, organizaciones de base, entre otros), con el fin de dar cumplimiento a algunos compromisos asumidos por esta secretaría, entre ellos el de “identificar, mapear y visibilizar los asentamientos y villas en todo el país”. En diciembre de 2016, se lleva adelante el relevamiento de Barrios Populares del Territorio Nacional, incluyendo los asentamientos y villas de todo el país, que culmina en el RENABAP⁹.

Según las distintas fuentes de relevamiento, en la ciudad de Córdoba en 2016 había entre 118 y 137 ocupaciones informales, asentamientos o barrios populares. El Observatorio Urbano Córdoba registraba para la capital 137 casos de ocupaciones informales (villas, tomas de tierra y loteos fraudulentos); mientras que Techo reconocía 124 asentamientos informales en el mismo municipio. El RENABAP, partiendo del relevamiento de Techo, prácticamente coincide en número y localización con los casos que registra (118) (figura 1).

Cabe destacar que para hablar de la cuantificación del problema, es necesario aclarar conceptualmente qué se busca registrar. Así SEHAS denomina “villas”; Techo, “Asentamientos”; DHM+OUC, “Situaciones de irregularidad”¹⁰ y el RENABAP, “Barrios Populares”. Sin embargo, los casos registrados mayoritariamente coinciden. Estas definiciones implican ignorar o considerar ciertas características de la población que incorporar. Mientras que Techo y RENABAP entienden que un asentamiento o barrio popular está conformado por ocho familias que se encuentran ocupando tierra en forma irregular y con deficiencia total de —al menos— un servicio básico, la DHM+OUC definió que el agrupamiento mínimo de unidades habitacionales es a partir de diez viviendas (tal como lo expresa la legislación municipal en

materia de regulación urbana, Ord. 8060/86 y 8256/85), mientras que la condición domini-
al no se considera intrínseca exclusivamente a la situación informal¹¹ (figura 1).

La provisión de servicios aparece como eje en la mayoría de las definiciones e indicadores de informalidad. Sin embargo, por su misma situación urbana y proceso de ocupación del espacio e historia territorial, muchos casos informales de la ciudad de Córdoba poseen servicios brindados por los organismos competentes. Por ejemplo, los denominados *loteos fraudulentos* en general, y Nuestro Hogar I, II y III en particular,¹² no son registrados por el RENABAP por contar con servicios básicos, aunque estos hayan sido conseguidos a partir de la lucha de la propia población habitante.

De esta manera, tanto el RENABAP como Techo a partir de su relevamiento en 2016 señalan que algunos casos “no cumplen con la definición”. Eso dio lugar a algunas afirmaciones sobre la disminución de las situaciones informales entre 2011 y 2016, aunque se ha señalado que tal merma se corresponde con “cambios en la metodología de medición”¹³.

También hay casos de informalidad, relevados anteriormente, que no son incluidos en el RENABAP por decisión política de las organizaciones sociales de estos territorios. En este sentido, un dirigente de una esas organizaciones de una toma de tierra cercana Nuestro Hogar III decía:

Decidimos no participar, lo debatimos mucho, lo discutimos, pero decidimos que no, porque eso es estar muy con el Estado, ya mucho mucho... los del EO lo hacen... por los recursos... nosotros hemos conseguido lo mismo, los mismos recursos, el salario social y sin dar esos datos del registro... porque pensamos: ¿esa información para qué la quieren?, ¿entendés? Nosotros no quisimos eso... el agua y la luz te la dan o no sin el certificado.

Tanto el monitoreo (DHM+OUC) como los relevamientos de la ONG Techo y el RENABAP se registraron en Sistemas de Información Geográfico (SIG) y se publicaron en las páginas Web de cada una de las instituciones responsables (excepto la municipalidad de Córdoba). Estas publicaciones significan, en alguna medida, un aporte a la visibilización de la situación de muchos barrios que se encuentran en situación deficitaria tanto urbana como jurídica. Sin embargo, ninguno de los registros es una clara expresión del problema, centrandose sus indicadores de medición en servicios y situación domini-
al, tema que ya se viene

11. *Existen en la actualidad barrios de la ciudad que no cuentan aún con servicios como el alcantarillado, red de gas y/o cloacas, pero que, por su condición de ocupación del territorio, no son considerados informales. Por caso, algunos barrios construidos por Cooperativa Horizonte no poseen título perfecto de propiedad (escritura) y tienen déficit de servicios urbanos, mientras que otros, por ejemplo, loteos fraudulentos y algunas villas, cuentan con servicios de electricidad y agua, provistos por las agencias estatales o concesionarias del servicio, aunque su situación domini-
al es completamente deficiente.*

12. *En estos tres loteos se localiza gran parte de la población informal, siendo Nuestro hogar III el caso de informalidad más grande del municipio, con más de 2000 familias que residen en este barrio.*

13. *En el tiempo transcurrido entre relevamientos, alguna de las condiciones para ser reconocido como “asentamiento” ya no se cumplían. En algunos casos, dichos asentamientos lograron por esos años la provisión de algún servicio básico, razón por la cual no fueron incorporados posteriormente al RENABAP.*

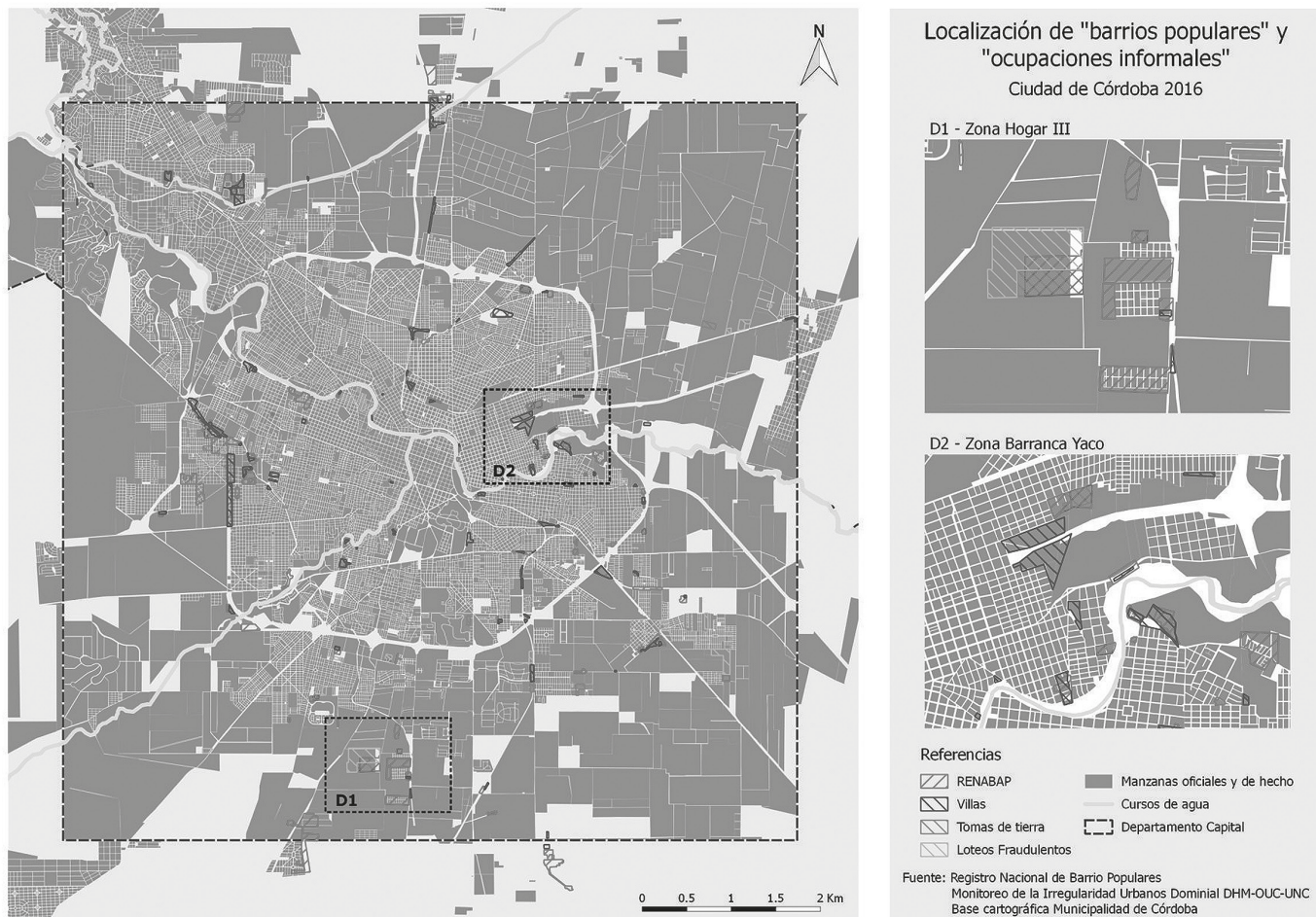


Figura 1. Localización comparada de los polígonos ocupados por situaciones de informalidad registrados por DHM+OUC y RENABAP. Fuente: Monitoreo de la Irregularidad urbano-dominial de la ciudad de Córdoba y RENABAP. Digitalización VIRGINIA MONAYAR y RENZO POLO en software Qgis 2.8. marzo de 2018

debatiendo desde hace más de cincuenta años. De esta manera, tanto el diagnóstico como las acciones públicas frente a la informalidad son aún dificultosos.

4.1. Actores y estrategias en el proceso del registro de barrios populares

En este apartado nos interesa, como una primera aproximación a la gestión de esta política social habitacional, identificar a los actores involucrados en el proceso de gestión del RENA-BAP y las estrategias desarrolladas en la ciudad de Córdoba y su área metropolitana.

Como mencionamos en párrafos anteriores, a partir del decreto se crea una Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares, que tiene como objeto generar las condiciones para viabilizar las estrategias de integración urbana de estos barrios, en coordinación con los gobiernos provinciales y locales y las empresas de servicios públicos. Sin embargo, en Córdoba no se han generado acciones de gestión compartida entre esta mesa y los gobiernos de la provincia y municipal y empresas de servicios públicos.

En el proceso de indagación que hemos realizado hasta la fecha de redacción de este trabajo, funcionarios de organismos vinculados con la problemática del hábitat a nivel provincial y municipal¹⁴ nos refirieron que no desarrollan ninguna acción en el marco del registro, y solo “receptan” demandas de vecinos que acuden de manera individual por problemas habitacionales presentando el certificado de vivienda familiar. Por su parte, algunas organizaciones expresan haber presentado solicitudes colectivas por parte de quienes ya cuentan con el certificado de vivienda a la empresa encargada de prestar el servicio de agua, y lograron establecer un compromiso por parte de esta para realizar presupuestos de obra para la instalación de la infraestructura. De esta manera, podemos referir que las estrategias necesarias para generar las condiciones de viabilidad y acciones concretas respecto de los procesos de integración urbana no se están desarrollando desde los organismos públicos. La iniciativa y preocupación para dar respuestas reales a las familias de estos barrios populares solo han quedado como intenciones en el decreto y, en algunos casos, tampoco el reconocimiento a través del registro y el certificado de vivienda familiar fueron tenidos en cuenta frente a procesos de judicialización de tomas de tierra¹⁵.

Por otra parte, la creación del registro y su materialidad en el certificado activó una demanda que estaba latente. Es decir, en términos de PASTORINI (2000), se renueva el proceso

14. De la Dirección de Vivienda y Hábitat de la Municipalidad y la Dirección de Hábitat de la Provincia.

15. Por ejemplo, el caso del barrio comunitario Parque Esperanza (Júarez Celman, provincia de Córdoba), en el que las familias a pesar de contar con el certificado de Vivienda Familiar no pudieron acceder a servicios básicos como agua y luz y finalmente fueron desalojados de manera violenta de las tierras que ocupaban, desconociendo su previo reconocimiento como barrio popular en el RENABAP.

de lucha frente al Estado por el reconocimiento de demandas de reivindicaciones por parte de los pobladores de estos barrios. Artículos periodísticos de la prensa local recuperan las valoraciones por parte de los dirigentes de las distintas organizaciones sociales que participaron en el proceso de relevamiento (CTEP, CCC y Barrios de Pie) sobre este certificado como “una conquista popular”, en línea con las interpretaciones y posicionamientos de los referentes de estas organizaciones a nivel nacional.

Se valora la categoría de “barrios populares” en tensión con la categoría de villa de emergencia, cargada esta última de sentidos negativos y estigmatizantes. El abordaje de resolución han sido, por lo general, políticas de erradicación y reconocer en estos territorios la capacidad transformadora y los proyectos de los sectores populares. También el certificado como herramienta para disputar la tenencia de la tierra, siempre acompañada por los procesos de lucha colectiva, como lo expresa la coordinadora del RENABAP en Córdoba y militante de CTEP: “... el certificado es un papel, siempre y cuando no hacemos nada, ahora, si estoy dispuesto a salir a pelearla, si estamos dispuestos a militarla, a pelear los recursos, entonces va a ser una herramienta del campo popular...”.

Frente a la inacción por parte de los gobiernos, las organizaciones sociales continúan con el proceso de lucha. Como decíamos, el registro y el certificado son considerados como una conquista, un otorgamiento del Estado para dar respuestas a las demandas de los sectores populares, que no se cristaliza en el relevamiento, sino que sirve como herramienta política para reivindicar los derechos sociales desde dimensiones simbólicas (categoría de cómo se definen los territorios populares) y materiales (acceso a mejores condiciones de vida).

5. Consideraciones finales

Como mencionamos al inicio, partimos del supuesto de que las políticas sociales habitacionales en tanto intervenciones estatales alrededor del problema del acceso a la tierra y la vivienda están atravesadas por su carácter contradictorio. El principal avance y resultado que ha tenido la gestión del RENABAP fue el relevamiento y reconocimiento de los barrios populares realizado por las organizaciones sociales y la entrega de los certificados de vivienda familiar otorgados por la ANSES, que formalizan —al menos simbólicamente— este reconocimiento. Sin embargo, observamos que, al menos en la ciudad de Córdoba, persisten las dificultades para visibilizar la complejidad de las situaciones de informalidad.

A pesar de que los barrios populares incluidos y reconocidos en el RENABAP prácticamente coinciden en número y localización con los registrados por otras fuentes de relevamiento de la ciudad, nos parece necesario advertir que la consideración de la provisión o no de servicios y la situación dominial como criterios para la definición de la situación informal siguen resultando problemáticas. Estos criterios no recuperan las particularidades de cada proceso de ocupación e historia territorial, y dejan por fuera asentamientos que por diversas razones contaban con servicios públicos en el momento del relevamiento, como los casos de Nuestro Hogar I, II y III, que fueron ejemplificados anteriormente.

Respecto de las acciones propuestas en el decreto que reglamenta el RENABAP, como la creación de una Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares que genere las condiciones para viabilizar las estrategias de integración urbana de los barrios registrados, a la fecha de redacción de este trabajo no se había iniciado ningún tipo de gestión coordinada entre esta mesa nacional y los actores locales. A nivel provincial y municipal tampoco se evidencian acciones por parte de las instituciones públicas encargadas de la cuestión habitacional y algunos de los funcionarios entrevistados refirieron solo “receptar” demandas de vecinos que acuden de manera individual presentando el certificado de vivienda familiar.

Algunas organizaciones sociales presentaron solicitudes colectivas a las empresas de servicios públicos, lograron establecer compromisos de provisión de las redes de servicios a largo plazo y, en otros casos, el reconocimiento del certificado de vivienda familiar no ha sido suficiente para frenar órdenes judiciales de desalojo de familias de asentamientos identificados en el registro, tal como plantea el decreto. Esto demuestra que hasta el momento las políticas respecto de la integración sociourbana no trascendieron el compromiso simbólico.

Como decíamos en el comienzo, las luchas que emprenden los sectores populares en y frente al Estado se desenvuelven en el devenir contradictorio que atraviesan las acciones estatales; estas a su vez pueden interpretarse como un logro popular, pero al mismo tiempo como legitimadoras del orden urbano capitalista. Más allá de descartarlas por legitimadoras o de aceptarlas por tener el carácter de conquista, nuestro objetivo fue focalizar en la complejidad que supone la problematización de la cuestión habitacional por parte de los diferentes actores involucrados y en las tensiones que generan los distintos intereses, las tomas de posición sucesivamente adoptadas y los cursos de acción propuestos. En este sentido, THWAITES (2004) resalta este aspecto como el desafío mayor: asumir tal contradicción y operar sobre

ella, es decir, evaluar qué se ganó y debe defenderse, en qué aspectos se debe seguir avanzando y qué aspectos se deben seguir cuestionando. Si bien el reconocimiento como barrio popular y la obtención del certificado de vivienda son percibidos como un logro popular, estos sectores entienden que la disputa y la lucha deben continuar.

Atendiendo al carácter procesual, dinámico y conflictivo que caracteriza a las políticas públicas y, en especial, a la disputa por los términos en que se desarrollará el proceso de integración urbana de barrios populares relevados, se hace necesario acompañar en el análisis los aspectos normativos y programáticos de implementación concreta de esta política, incluida la participación de las organizaciones sociales y los habitantes de los barrios populares.

De la trama de relaciones de poder que se tejen en cada territorio, de los conflictos y disputas que se generen y también de la capacidad de afrontarlos apropiándose y resignificando las herramientas disponibles y generando nuevas propuestas dependerá el camino que se trace hacia la transformación de las condiciones que garanticen el acceso justo a la ciudad.

Bibliografía

ARQUEROS MEJICA, María Soledad y CANESTRARO, María Laura (2017). “Procesos sociales y dinámicas urbanas: debates sobre el abordaje de la informalidad.” *Cardinalis*, No. 9, pp. 67-85. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardinalis/article/view/18939>, descargado el 12 de mayo de 2018.

BUTHET, Carlos (2007). “Políticas públicas de vivienda social y derecho a la ciudad”. Ponencia presentada en *V Jornadas de Vivienda Social - XIII Encuentro de ULACAV* (Red Universitaria Latinoamericana de Cátedra de Viviendas). Instituto de Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

CERVIO, Ana Lucía (2015). “Programas habitacionales y construcción de sensibilidades en la ciudad de Córdoba”. Ponencia presentada en el *I Congreso Latinoamericano de Teoría Social ¿Por qué la teoría social? Las posibilidades críticas de los abordajes clásicos, contemporáneos y emergentes*. Instituto de Altos Estudios Sociales. Universidad Nacional San Martín.

CRAVINO, Ma. Cristina y VARELA, Omar (2009). “Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención”. En Cravino, M. Cristina (comp.) *Los mil barrios (in)formales*. Primera ed. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.

DE LA VEGA, Candela y CIUFFOLINI, María Alejandra (2015). “Delineando una propuesta teórica-metodológica para el análisis de políticas públicas en contextos de antagonismo”. En *Intersticios Sociales*; Vol. 5 pp. 1 - 38 .Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642015000100002&lng=es&nrm=iso descargado el 20 de abril de 2018.

ELORZA, Ana Laura y MORILLO, Ernesto (2017). “El territorio urbano en disputa: representaciones y prácticas en procesos de autoproducción del hábitat”. En *ConCiencia Social, Revista digital de Trabajo Social* Vol. 1, No. 1. Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/18426/0> descargado el 20 de marzo de 2018.

MARENGO, Cecilia y ELORZA, Ana Laura (2016). “Vivienda social en córdoba: efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano (1991-2008)”. En *Revista INVI*, vol. 31, No 82, pp.119-144. Ed. Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

MEDELLÍN, Pedro (2004). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Serie: *Políticas Sociales*, No. 93, CEPAL. Chile.

MONAYAR, Virginia (2018). “Ocupación informal del espacio urbano. Situaciones, características y factores determinantes, en el municipio de Córdoba, Argentina 1990-2010”. En *ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno*, Año 12 No. 36, pp. 111-130.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, Vol. 2, No. 4, pp. 99-128. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>, descargado el 22 de marzo de 2018.

PASTORINI, Alejandra (2000). “¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría ‘concesión – conquista’”. En Borgianni, Elisabete y Montaña, Carlos. *La política social hoy*. Editorial Cortez, pp. 207-232. San Pablo.

THWAITES REY, Mabel (2005). “El Estado: notas sobre su(s) significado(s)”. En Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea: *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*. Prometeo, Buenos Aires.

OUVIÑA, Hernán (2002). “El Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica”. En Lifszyc, S. (comp.), *Introducción al conocimiento de la Sociedad y el Estado*. Gran Aldea Editores, Buenos Aires.

OUVIÑA, Hernán (2016). “Del indoamericano a la Carpa Villera. Derecho a la ciudad y luchas por la urbanización de las villas (2010-2016)”. *Quid 16 Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, No. 6, pp. 54-87. Facultad de Ciencias Sociales UBA.

Fuentes

Nueva Agenda Urbana (2017) Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

Diario El Economista (2017, mayo) “El Gobierno entregará certificados de domicilio a las familias que viven en barrios populares”. Disponible en <http://www.eleconomista.com.ar/2017-05-gobierno-entregara-certificados-domicilio-las-familias-viven-barrios-populares/>.

Diario la Ranchada (2016) “Certificado de Vivienda Familiar, una conquista popular”. Disponible en <http://laranchada.com.ar/certificado-de-vivienda-familiar-una-conquista-popular/>.

STANLEY, Carolina (2017). “Certificado de Vivienda, un paso histórico”. *Télam*. Recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201705/190178-certificado-de-vivienda-familiar-por-stanley.html>.

Diario Nuevos Papeles (2017, mayo) Frigerio: “Estamos trabajando en los 500 barrios más vulnerables de la Argentina”. Recuperado de <http://www.nuevospapeles.com/nota/3700-frigerio-estamos-trabajando-en-los-500-barrios-mas-vulnerables-de-la-argentina>.