

Entre lo formal y lo informal. Las tomas de tierra al “margen” de la política habitacional en Córdoba, Argentina

BETWEEN THE FORMAL AND THE INFORMAL. LAND SEIZURES PUSHING ASIDE OF HOUSING POLICY

María Virginia Monayar ¹

virmonayar@gmail.com

Mónica Alvarado Rodríguez ²

moni.alvaradorodriguez@gmail.com

Mónica Alvarado Rodríguez ³

moni.alvaradorodriguez@gmail.com

Recibido: 30 de julio de 2019

Aceptado: 10 de diciembre de 2019

Resumen: La informalidad urbana persiste a pesar de las acciones que desarrollan los Estados para contrarrestar el problema. En América Latina en general y en Córdoba en particular, pueden identificarse, a grandes rasgos, tres tipos de intervención diferenciadas: la relocalización de asentamientos; la urbanización in situ a través del mejoramiento barrial y regularización dominial o el desalojo definitivo sin una solución a la necesidad de vivienda. En la última década en la Ciudad de Córdoba, la relocalización de asentamientos en zonas periféricas, ha sido la modalidad de intervención con mayor impacto, acentuando las históricas desigualdades territoriales. A más de una década de la ejecución del programa “Mi casa, Mi vida” (2003-2009), se verifican nuevas modalidades de ocupación informal (tomas de tierra) en las proximidades de algunos conjuntos. A partir de su análisis, constatamos que esta política habitacional, basada en lógicas mercantiles y en la provisión insuficiente e inadecuada de tierra y vivienda para los sectores populares, contribuyó, entre otros aspectos, a la reproducción y persistencia de la informalidad. Demostrando con ello que las políticas que fueron presentadas como solución, son parte del problema. Metodológicamente se realiza el relevamiento georreferenciado de los conjuntos habitacionales de producción estatal, los asentamientos informales y las transformaciones espaciales de su entorno. El análisis se complementa con información censal y otras fuentes secundarias. Se reconocen las tomas de tierra como modalidad actual de ocupación

¹ Universidad Autónoma de Sinaloa, México

² Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México

³ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México

informal del espacio urbano, su localización, procesos de conformación y expansión, y se aproximan las lógicas de algunos actores en el territorio.

Palabras Claves: informalidad urbana, política habitacional, tomas de tierra, intervención estatal, periferia urbana

Abstract: In spite of the actions taken by the state related to solve informal settlements, urban informality persists. In Latin America in general and particularly in Córdoba, three different types of intervention can be identified in broad strokes: relocation of settlements; on-site urbanization through neighborhood improvement and domain regularization or final eviction without a solution to the need for housing. In the last decade in the city of Córdoba, the relocation of settlements in peripheral areas has been the modality of intervention with the greatest impact, accentuating the historical territorial inequalities. More than a decade after the execution of the "Mi casa, Mi Vida" program (2003-2009), new forms of informal occupation (earthing) in the vicinity of some groups are verified. From its analysis, we find that this housing policy, based on commercial logic and insufficient and inadequate provision of land and housing for the popular sectors, contributed, among other aspects, to the reproduction and persistence of informality. Proving with it that the policies that are presented as a solution, are actually part of the problem. Methodologically, the georeferenced survey of the housing complexes of state production, informal settlements and the spatial transformations of their environment is carried out. The analysis is complemented by sociodemographic dynamics based on census data and other secondary sources. Land seizures are recognized as the current mode of informal occupation of urban space, its location, conformation and expansion processes, and the logic of some actors in the territory is approximated.

Key Words: informal settlements, housing policy, land seizures, government intervention, urban peripheries.

Introducción

Las áreas urbanas se han mantenido en crecimiento a lo largo de los últimos 50 años, en el marco de un proceso de larga duración que inició con la industrialización del siglo XIX. Actualmente más del 70% de la población mundial vive en ciudades, siendo América Latina uno de los continentes más urbanizados. Ya Lefebvre (1974) advertía sobre la implicancia de esta urbanización general de la sociedad, que no refleja otra cosa más, que la forma en que el capitalismo moderno se ha apoderado del espacio total. En nombre del desarrollo económico y de la mano de los cambios tecnológicos, se ha consolidado en la región, por un lado, una fuerte tendencia hacia la urbanización de regiones que hasta entonces habían sido predominantemente rurales (Fernández, 2009), así como una expansión de manera mayormente violenta del agronegocio y el extractivismo (Harvey 2014). Esto ha provocado, la expulsión de población hacia la periferia de ciudades intermedias (Martín, 2015); una expansión ineficiente de las ciudades como resultado de un proceso de urbanización guiado por la lógica especulativa del mercado inmobiliario, con fuertes efectos en los precios del suelo, graves dificultades para el acceso a la tierra y la vivienda por parte de sectores pobres y cada vez más a sectores medios de población (Reese, 2017), entre otras. En el proceso de financiarización de la tierra y la vivienda posibilitado por los gobiernos, las políticas urbanas y habitacionales se han convertido en mecanismos que favorecen la extracción de renta y la acumulación de capital (Rolnik, 2017). Esta situación, sumada a la acelerada precarización de los trabajadores urbanos, ha impactado de manera significativa en la efectivización del derecho a acceder a una vivienda en condiciones dignas para la mayoría de la población. Así, este proceso de urbanización que ha tenido como principal mecanismo de coordinación al mercado -financiero e inmobiliario- (Abramo, 2012), ha agudizado los problemas del acceso desigual a la ciudad, no dejando a esta población otra opción que acceder por la vía informal a la tierra y la vivienda. Las políticas urbanas que se han formulado para contrarrestar tales problemas, no han dado cuenta de un abordaje integral de los mismos, priorizando la construcción de viviendas nuevas en localizaciones periféricas y de baja calidad, antes que revisar las causas estructurales que están detrás de este acceso desigual. (Catenazzi, et.al.,2015).

Estos espacios urbanos que el Estado denomina como informalidad urbana, refiere a otras formas, no hegemónicas de acceso a la ciudad y de resolución de las necesidades habitacionales por parte de los sectores populares. Se desarrollan al margen de la normatividad y de los códigos urbanos y/o civiles que definen a la ciudad formal, responden a otras lógicas, necesidades y sentidos particulares en contextos específicos que resulta necesario comprender si se quieren plantear políticas integrales que garanticen un verdadero acceso justo a la ciudad. Esta modalidad de ocupación del espacio, supone un desafío para el Estado el cual debe ofrecer respuestas a las propias situaciones de exclusión que genera para garantizar la reproducción del orden social (Grassi, 2013).

Uno de los grupos más afectados son las nuevas generaciones de familias jóvenes que reproducen las condiciones de inaccesibilidad que tuvieron sus padres, aún cuando éstos lograron ser beneficiarios de una política habitacional. En Argentina, una cuarta parte de la población está conformada por jóvenes de entre 15 y 29 años. Según el Reporte Nacional para la conferencia de Hábitat III,

(...) uno de los desafíos de la agenda pública de los próximos años es atender necesidades de la juventud en lo relacionado a fortalecer las políticas sobre el hábitat, la educación y el empleo juvenil favoreciendo la integración social y el desarrollo pleno de las personas.

Ante tal desafío, mucho queda por hacer. Las situaciones de informalidad y exclusión urbana se reproducen y persisten; si bien se han modificado las tipologías de vivienda propuestas como solución estatal a la cuestión habitacional, así como las modalidades de organización y ocupación, y con ello, las relaciones con y frente al Estado, es evidente la persistencia de la precariedad en las condiciones de vida y el acceso desigual a la ciudad que sufren los sectores populares. Cohen (2016) señala, en relación a las políticas que han sido calificadas como exitosas, las consecuencias sobre la ciudad y la ciudadanía, y sugiere la necesidad de realizar evaluaciones profundas señalando que, entre otras,

No se debería permitir que una política que se precia de favorecer a la población de menores recursos económicos, traiga a las ciudades y a sus pobladores nuevos problemas, como un excesivo crecimiento urbano sin una adecuada provisión de servicios y equipamiento, con deterioro y físico, aumento de la inseguridad, entre otros (Cohen et al., 2016:14).

La ciudad de Córdoba, segunda ciudad mayormente poblada en Argentina (INDEC, 2010), no ha sido ajena a los procesos y problemáticas anteriormente descritos. Desde la década del 80 se han venido ejecutando diferentes intervenciones y políticas de vivienda social. En la última intervención desarrollada por el gobierno provincial: el Programa Mi Casa Mi Vida (2003-2009) se reconoce como una constante de relocalización de población en nuevas urbanizaciones periféricas. Se trata de población que habitaba en "Villas" ubicadas en las riberas del río Suquía y del arroyo La Cañada, y si bien, en varios casos se encontraban con riesgo de inundación, en otros se verifica que la operatoria tuvo como objetivo liberar terrenos considerados estratégicos para el desarrollo inmobiliario. Entre los efectos producidos por esta modalidad de intervención, en este artículo abordamos el estudio particular del surgimiento de nuevas formas de ocupación -tomas de tierra- en las proximidades de algunos de los nuevos conjuntos habitacionales estatales. Si bien se reconoce un crecimiento general de esta modalidad de ocupación informal, se tiene como hipótesis que las acciones y efectos de la política habitacional en cuestión, sobre todo derivadas de su localización, no

han sido eficientes para contrarrestar el fenómeno, sino que, por el contrario, han colaborado en su reproducción. Estas situaciones pueden comprenderse mejor si se entienden como parte de un proceso de revalorización urbana que viene siendo liderado por los gobiernos locales y financiado por organismos internacionales desde los años 80, que comenzó con la relocalización de villas para el despeje de ciertos espacios urbanos de la ciudad. Enmarcado en un proceso de revalorización estratégica, los nuevos conjuntos habitacionales y sus equipamientos fueron políticas implementadas en pos de hacer más atractiva la ciudad para las inversiones inmobiliarias y el turismo (Boito et al, 2009; Cervio, 2015a, De la Vega y Hernández, 2011)

Los resultados que se presentan pretenden contribuir al análisis y reflexión sobre los efectos, alcances y contradicciones de las intervenciones estatales vinculadas a los procesos producción del espacio urbano y las políticas públicas dirigidas a resolver la problemática habitacional de los sectores populares.

2. Entre lo formal y lo informal, acción y efecto de la gestión estatal

Formulado con el objetivo de atender la emergencia ambiental y contribuir al mejoramiento integral del hábitat y las condiciones de vida de la población residente en "villas" localizadas en sectores con riesgo de inundación (Decreto provincial 2565/01), entre 2003 y 2009, se ejecutó en Córdoba, el programa habitacional "Nuevos Barrios: Mi casa, Mi vida". Este Plan de rehabilitación habitacional de grupos vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba, fue diseñado y ejecutado por el gobierno provincial con recursos provenientes de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 12-87/ OC-AR. El programa ha sido analizado por varios investigadores, y se coincide en afirmar, con algunas diferencias, que si bien se mejoraron algunos indicadores de calidad de vida (condiciones sanitarias, acceso a educación, calidad de los materiales constructivos de la vivienda), la variable característica y de mayor impacto fue la localización periférica que profundizó las condiciones de desigualdad socioespacial (Bhutet et al, 2007; De la Vega y Hernández, 2011, Marengo y Elorza, 2016). Asimismo, interesa resaltar el incremento de los niveles de hacinamiento, la monofuncionalidad urbana, la homogeneidad espacial y social, y la concentración en los márgenes de la ciudad de población en extrema situación de pobreza, consolidando procesos de diferenciación, desarraigo y desigualdad con impactos espaciales y sobre todo emocionales en sus habitantes (De la Vega y Hernández, 2011; Cervio, 2015, Elorza, 2008; 2016; 2019), demostrando que lo que en su momento se presentaba como "solución" era en realidad parte del problema.

En cuanto a las características físicas del proceso de urbanización luego de la relocalización, se construyeron conjuntos habitacionales de diferente escala, entre 50 y 750 viviendas aproximadamente con una superficie

aproximada de 42 m², ubicadas en terrenos de entre 250 m² a 300 m², seriadas y estandarizadas, para un total de 12.000 unidades habitacionales aproximadamente. Interesa en este punto mencionar que, aquellas urbanizaciones de más de 250 viviendas, fueron denominadas "Barrios Ciudad" las que contaron además con la construcción de equipamientos (escuela, centro de salud y de seguridad). Es sobre estos barrios de mayor escala sobre los que interesa centrar la mirada, dado la envergadura de la acción pública y los impactos que se verifican a más de diez años de su ejecución.

La mayoría de los Barrios Ciudad fueron construidos en zonas periféricas y aislados del área urbana consolidada. Aunque el argumento provincial fue la disponibilidad de esas tierras y la posibilidad de adquirirla a un menor costo inicial, puede afirmarse que esta acción responde sobre todo a procesos de reorganización y revalorización estratégica de la ciudad. En términos urbanísticos, interesa destacar la afectación original de los terrenos al uso del suelo rural y/o industrial (según normativa municipal), lo que también colaboraba con el menor costo inicial del suelo. Sin embargo, esto significó la necesidad de aplicar cambios en el patrón de uso del suelo (de rural/industrial a urbano/residencial), para regularizar la localización de la actividad residencial. En todos los casos, dichas modificaciones se realizaron sólo sobre las parcelas afectadas a la urbanización estatal, mientras los terrenos colindantes continúan, en la mayoría de los casos, destinados a la actividad rural-industrial, con la consecuente colindancia conflictiva de usos del suelo y territoriales. Solo uno de los barrios ciudad, se corresponde con una reurbanización in situ, mientras el resto implicó el traslado de población⁴, a sectores muy distantes de sus originales lugares de residencia (Monayar, 2011), incluso se reubicó en cada barrio a más de una villa a veces con relaciones antagónicas entre ellas.

Si bien los conjuntos se encuentran dispersos, la mayoría de ellos se localizan en una "medialuna" entre el norte y el suroeste de la ciudad de Córdoba, mientras que en el cuadrante opuesto, se verifica una mayor concentración de otras tipologías residenciales (barrios cerrados y Urbanizaciones Residenciales Especiales -URE-), lo que conforma un paisaje urbano que profundiza niveles de segregación socio residencial (Mapa 1)

En relación a la vivienda, las mismas fueron edificadas con materiales sólidos y terminaciones e instalaciones completas, sin embargo, el tamaño de las unidades residenciales incurrió rápidamente en situaciones de hacinamiento y hacinamiento crítico⁵ (Monayar, 2011; Marengo y Elorza, 2018). A partir de

4 De las 38 urbanizaciones 30 se ubican en suelo de expansión, 7 casos insertos en trama con algún grado de consolidación y un caso fue localizado en un municipio vecino limitante al norte con el Municipio de Córdoba.

5 Si consideramos que el promedio de habitantes de villas de emergencia de Córdoba es de 5,59 miembros (Buthet, et al. 2010), la superficie por habitante de las viviendas de producción oficial resulta en 8 m²/hab, inferior al 12 m²/hab previsto en el Código de edificación de la Municipalidad (Ord. 10741/04). Si a ello se agrega el índice de hacinamiento (más de 2

los datos surgidos del censo nacional de población y vivienda en el año 2010, a pocos años de inauguradas las viviendas, ya se evidenciaba las condiciones de hacinamiento crítico en estos barrios.



Mapa 1: Localización de la Política habitacional y las tomas de tierra, en relación a otras tipologías residenciales

Mientras que la media de la ciudad de Córdoba era del 3,28% (DEyC de la Pcia. de Córdoba, 2010), en todos los casos es superada y más aún, la mayoría de ellos muestra un porcentaje superior a 10 (Tabla 1).

Desde hace tiempo, la situación fue advertida por las autoridades provinciales; en una nota periodística en mayo de 2013, el entonces Ministro de Desarrollo Social, Daniel Passerini indicaba que "el problema habitacional también está presente en barrios regularizados (urbanizaciones estatales), donde se suelen dar multiplicaciones de núcleos familiares bajo el mismo techo" (lo subrayado es propio). Sin embargo, aunque el problema fuera identificado, no se observaron políticas habitacionales, por ejemplo, de mejoramiento y ampliación, que colaboraran en su mitigación.

habitantes por cuarto) o de hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto), las tipologías suponen un promedio de 2,8 personas por cuarto.

Marengo y Elorza (2018), con base en datos censales también verificaron que el 42% de la población residente en estos barrios, eran menores de 14 años. Resulta interesante el dato aportado, dado que diez años después, parte de esa población ya se encuentra en condiciones de conformar nuevos hogares. Si bien, el tamaño de los lotes posibilita la ampliación de las unidades o la construcción de más de una unidad habitacional en el mismo predio, no siempre es factible, dado la complejidad del problema (conflictos personales y de convivencia, situaciones de violencia, etc).

Tabla 1:

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en barrios producidos por el programa habitacional "Mi casa, Mi vida". NBI "Hacinamiento" e intensidad de esa NBI sobre el total de las necesidades

	NBI Resumen	NBI 1	NBI 2	NBI 3	NBI 4	NBI 5	Total de Hogares	% hog. NBI 1
Ciudad Ampliación Cabildo	101	63	0	16	6	16	577	10,92
Ciudad Juan Pablo II	49	29	0	6	4	10	552	5,25
Ciudad de los Cuartetos	86	53	2	16	3	12	489	10,84
Ciudad de mis sueños	89	60	0	16	5	8	511	11,74
Ciudad Evita	111	69	1	20	5	16	638	10,82
Ciudad mi esperanza	55	37	0	1	6	11	349	10,60
Ciudad Obispo Angelelli	91	44	4	12	6	25	403	10,92
Ciudad Parque las Rosas	28	22	0	0	2	4	325	6,77
Ciudad Villa Retiro	64	40	0	8	5	11	316	12,66

Nota: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): NBI 1 Hacinamiento; NBI 2 Vivienda inadecuada; NBI 3 Condiciones sanitarias; NBI 4 Inasistencia escolar; NBI 5 Capacidad de subsistencia.

Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo Provincial de Población y Vivienda, DEyC de la Pcia. de Córdoba, 2010

En relación a la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas, éstas fueron adjudicadas a las familias a través de un acta de tenencia precaria -que no se considera un instrumento perfecto de propiedad- sin embargo, a diez años o más de finalizadas y entregadas, existen algunos casos de urbanizaciones en las que aún no se ha completado el proceso de regularización dominial y la titularidad registral de las mismas continúa a nombre de la Provincia de Córdoba. Sin embargo, esta condición jurídica no supone impedimento para el mercado informal que se produce con las viviendas, en algunos casos, se ha podido verificar el retorno de la población erradicada a los mismos terrenos que ocuparan informalmente. La localización aislada física y socialmente y a veces muy distante de los terrenos que la población ocupara informalmente, significó que algunas familias trasladadas a las viviendas nuevas y formales, prefieran la informalidad con buena localización que la formalidad periférica

Esta modalidad de construcción de la periferia y la ciudad, da cuenta que la política habitacional dirigida a la atención de situaciones de informalidad, ha priorizado la construcción de viviendas nuevas sin considerar las condiciones particulares de los hogares que las habitan. Asimismo, la localización alejada

y colindante con usos incompatibles, da cuenta de la baja calidad habitacional considerada de manera integral, más allá de las mejoras en las condiciones constructivas de las viviendas. Por otro lado, como respuesta a la demanda habitacional, no aporta a revisar las causas estructurales que están detrás de este acceso desigual al suelo y la vivienda como bienes básicos y fundamentales para el desarrollo de la vida. Entre alguno de los efectos que interesan mostrar, esta política habitacional no solo no contribuye a mejorar el acceso al suelo por parte de otras familias que se encuentran en las mismas condiciones, ni de las siguientes generaciones, sino que, por el contrario, aporta al crecimiento del precio de suelo en los bordes (Monayar, 2014).

A posterior de esta política habitacional, no se verifica en el municipio de Córdoba ninguna acción concreta y de escala para la atención de las situaciones de informalidad. La lógica de la política descrita, así como la continuidad y profundización de las dificultades de acceso al suelo y la vivienda, producto de los vaivenes de la economía a nivel macro, aportaron al surgimiento de nuevas ocupaciones informales concomitantes y a posterior de la acción estatal. Retomando el análisis sobre el incremento del hacinamiento, dado por las dimensiones de las viviendas, el desconocimiento de las condiciones particulares de los hogares informales y la localización de las urbanizaciones, en seis de los once "barrio ciudad", se verifican nuevas ocupaciones informales próximas a ellas, lo que permite la cercanía a las redes familiares y de vecindad que tanta importancia tienen en la lógica de reproducción familiar. Si bien, el tamaño de los lotes posibilita la ampliación de las unidades o la construcción de más de una unidad habitacional, no siempre es factible, dado la complejidad del problema.

A partir de las particulares situaciones familiares, algunas construyen viviendas en el mismo lote, (aunque igualmente precarias e irregulares), otras mantienen altos niveles de hacinamiento poblacional y/o por hogar, u ocupan otros terrenos en busca de la "casa propia". Esta estrategia es desarrollada, sobre todo, por las siguientes generaciones a aquellas que fueron "beneficiarias" de la política, quienes ocupan suelo en forma de "tomas de tierra", con expectativas de mejorar la condición habitacional inicial

Esta situación ya era advertida por las autoridades desde hace años. En 2013 el mismo ministro Passerini señalaba la ocurrencia de estas ocupaciones y relataba que

en su mayoría estos asentamientos son contruidos por personas que se desprenden de un núcleo familiar grande que ya está acomodado en una vivienda social, y destacó que esta expansión se está dando en las márgenes de algunos barrios ciudad, como Evita, De Mis Sueños y Angellelli. (Ministro de Desarrollo social, 2013)

Sin embargo, no se verifican acciones en post de la atención del problema. Si bien, las tomas de tierra como forma de ocupación informal representan

relativamente un porcentaje menor dentro de las situaciones de informalidad del municipio, es la de mayor reproducción en los últimos años. En el año 2002, se contabilizan en la ciudad 7 casos y 23 en el año 2010 (Monayar, 2018); en 2018 se registraban 32 casos, lo que da cuenta de las restringidas posibilidades de acceso a una vivienda por la vía formal por parte de una cada vez más amplia porción de la población y que se ve obligada a hacerlo en condiciones precarias y por fuera del orden legal. Como se menciona anteriormente 6 de los 32 casos se localizan próximos a un barrio ciudad y constituyen el mayor porcentaje de los casos desarrollados en los últimos diez años.

3. Las tomas de tierra, entre la necesidad y la lucha por un lugar en la ciudad

Las Tomas de tierra, se pueden asimilar a la denominación de "Asentamiento" propuesta por otros autores (Merklen 1997 y Cravino, 2006; OUC-UNC y DHM, 2010), por presentar una configuración espacial que semeja el amanzanamiento de un loteo "formal", en la búsqueda de integrarse a la "ciudad" y de vincularse con ella, aspecto en el que se diferencian de otras tipologías informales como las villas. Responde, como ya se mencionó, a la necesidad de la población que habita en ellos de alejarse de aquellas características que los relacionan con las villas, categoría social que aparece como la más fuertemente estigmatizada. Otras denominaciones que recibe esta tipología informal es la de "invasiones de terrenos" (Pinedo López y Lora Ochoa, 2016). En palabras de Cravino:

(...) hay que entender que la gente no es que quiere tomar tierra, lo que quiere es acceder a un lote y si no puede acceder comprándolo, lo toma como último recurso y pide que el Estado lo expropie y se lo venda en cuotas accesibles. Cuando conforma asentamientos, los habitantes no quieren que les regalen nada, quieren pagar por el suelo, pagar impuestos y no quieren hacer una villa. (...) No quieren la villa porque no quieren la estigmatización que ella acarrea, porque quieren una estructura urbana como la formal y alcanzada por procesos de regularización dominial: si es privado el suelo, el Estado debe expropiar y después vender a la gente, o si es tierra fiscal, vender a la gente en cuotas. (Roso, 2015)

Vemos entonces que las situaciones de precariedad y acceso desigual a la ciudad no son hechos naturales, sino que se configuran políticamente (Granero, 2017), y son posibilitados en gran medida por las políticas urbanas que reflejan el carácter contradictorio de la acción estatal: se presentan como solución a las problemáticas habitacionales de los sectores populares,

pero funcionan como instrumento para la reorganización espacial y la revalorización estratégica de la ciudad. Así, la tierra como bien común y la vivienda como derecho social a satisfacer son insertados en el mercado urbano y financiero (Harvey, 2004) bajo la lógica de despojo, y convertidos en objeto de disputa entre clases sociales, para los sectores populares, porque es la base material necesaria para la reproducción de su subsistencia, y para los grupos privilegiados, porque constituye el medio y base material para la extracción de renta. Por ello, en tanto acción política, tomar tierra expresaría esta disputa a través de la cual los sectores populares logran acceder de manera precaria e ilegal a la ciudad, pero manteniendo y reproduciendo su situación de desigualdad estructural (Giaretto, 2010).

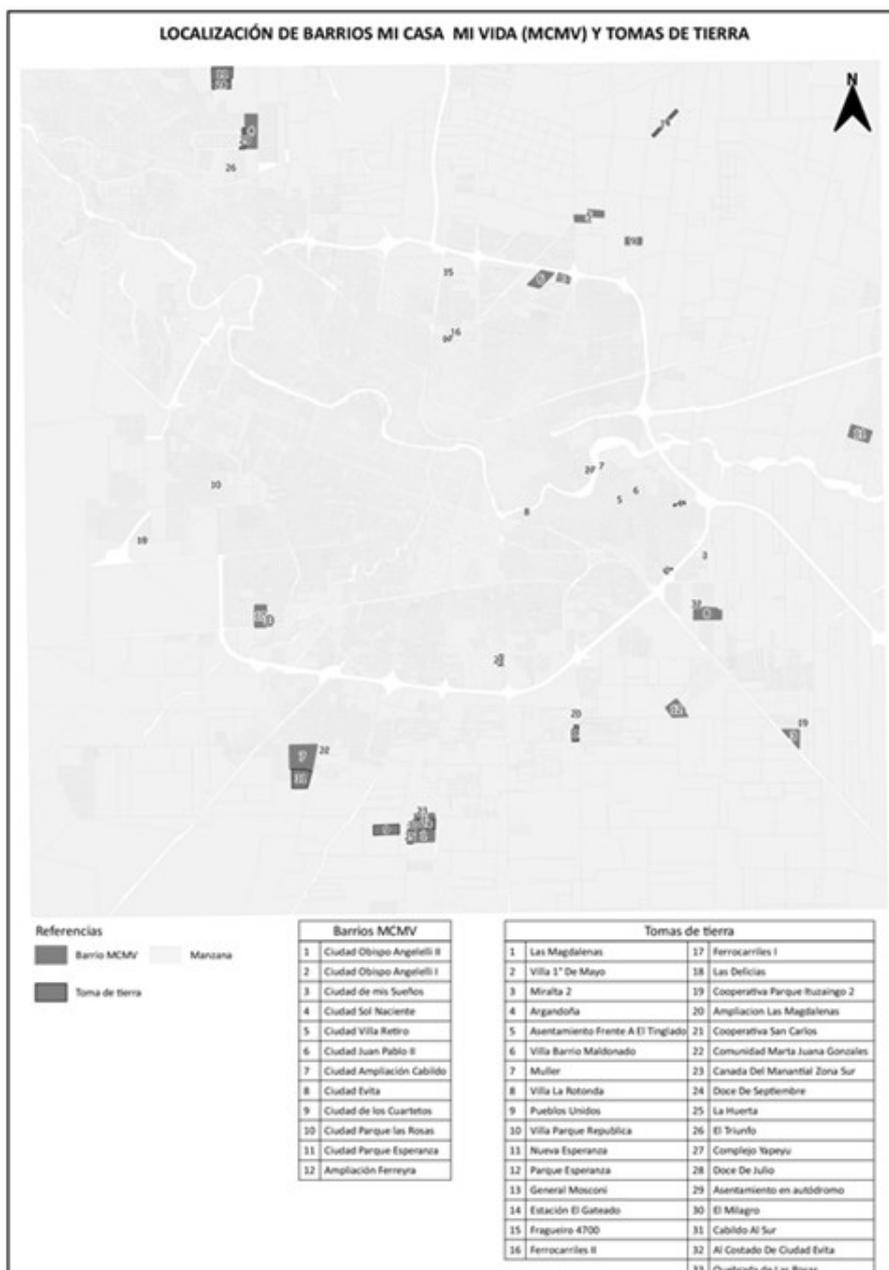
4. Transformaciones territoriales nuevos usos, nuevas densidades, nuevas dinámicas

Las tomas de tierra, son organizadas y planificadas colectivamente (en la mayoría de los casos) por las propias familias residentes. La intención de localización definitiva, determina que, si bien en su inicio tanto las construcciones como las infraestructuras son precarias, se consolidan en el corto plazo. También rápidamente, según los casos, el Estado ha intervenido en la dotación de infraestructura, generalmente promovida por la presión social. Ello depende tanto de los recursos de quienes las habitan, como de la voluntad de la gestión pública necesaria para el mejoramiento de las infraestructuras y servicios, así como de las características urbanas y/o ambientales de la tierra ocupada. La organización comunitaria, ya desde su propia concepción, le confiere mayor fuerza a la petición de mejoras ante las autoridades de gobierno y a las negociaciones en los casos que la tierra ocupada sea privada.

Como ya se mencionó esta situación es advertida por las autoridades provinciales desde hace tiempo, sin acciones concretas en post de mitigar el problema, configurando cierta tolerancia que mantiene la condición de precariedad y aislamiento de los sectores populares en la periferia. Al respecto, se citan nuevamente las palabras del Ministro de Desarrollo Social que mencionaba:

Muchas veces se trata de familias jóvenes monoparentales, donde el jefe de la familia es una mujer joven, madre soltera, expulsada del núcleo familiar paterno. A veces pasa que hay familias que se multiplican bajo el mismo techo y tienen la posibilidad de construir una pieza y un baño más en el lote. En otros casos, esta convivencia viene acompañada de violencia familiar o en el mismo barrio, lo que provoca la expulsión, además de remarcar que por lo general en los nuevos asentamientos no se ven grupos familiares grandes. (Periódico Día a Día 2013, 03 de mayo).

Como se mencionó, de las once urbanizaciones de mayor escala "Barrios ciudad", seis de ellas presentan actualmente una toma de tierra en colindante o próxima (Mapa 2) y se observa una acelerada dinámica de crecimiento y consolidación. Dependiendo de la localización, los actores e intereses involucrados y las relaciones que se establezcan, las tomas de tierra son toleradas, omitidas o desalojadas, y en ciertos casos, alentadas por el mismo Estado, procurando mantener el control y negociando con sus habitantes la resolución de las necesidades con un amplio rango de discrecionalidad.



Mapa 2: Localización de los Barrios Ciudad producto del programa Mi Casa, Mi Vida y de las Tomas de tierra en la actualidad

Metodológicamente se georreferenciaron cada una de las urbanizaciones estatales y de las tomas de tierra presentes en la ciudad, de esta manera se seleccionaron aquellas colindantes o próximas a un barrio ciudad en un entorno de 100 m. A modo de ejemplo, se muestran tres casos: Ciudad Obispo Angelelli; Ciudad de Mis Sueños y Ciudad Parque Las Rosas, con localizaciones urbanas diferente, según los casos (Imagen 1, 2 y 3).

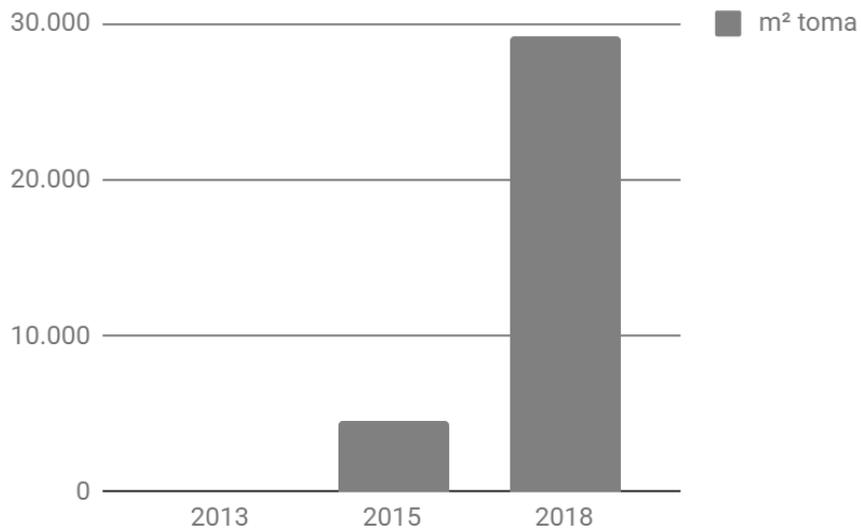
Sobre la base de imágenes satelitales Sentinel 2 de distintos años, se realizó una clasificación orientada a objetos, basada en el análisis de un conjunto de píxeles similares llamados objetos. Estos objetos se agrupan según las propiedades espectrales de cada pixel contemplando su entorno y no individualmente. Para ello, se segmentaron las imágenes con OTB (Orfeo Tool Box) en entorno de QGIS. Posteriormente, se clasificaron esos objetos segmentados mediante clasificación supervisada de vectores SVM (Support Vector Machines). Se utilizaron entre 700 y 800 muestras para cada imagen/año, asignando una clase a cada objeto/segmento (vegetación, suelo desnudo o suelo construido).

Una vez clasificados todos los segmentos, se procedió a extraer aquellos pertenecientes a la categoría de suelo construido. Se utilizaron, además, los ejes de calle para eliminar aquellos segmentos de clase construida que intersectan calles asfaltadas, de manera de obtener sólo aquellos segmentos correspondientes a mejoras (superficie edificada). Asimismo, se realizó una edición visual de aquellos segmentos que no correspondieran a mejoras y finalmente se calculó la superficie de cada segmento. De esta manera se aproxima la superficie edificada y la tendencia de crecimiento verificada para cada ocupación informal (Gráfico 1, 2 y 3).

Si bien las escalas y la localización de las ocupaciones son diferentes, se verifican en todos los casos procesos de ampliación de la superficie edificada que da cuenta de la dinámica de construcción y consolidación del espacio. Por su parte las ocupaciones en Barrio Parque las Rosas y Ciudad de Mis sueños (Gráfico 2 y 3) muestran procesos relativamente similares, el primero se localiza en un área urbana que presenta mayor grado de consolidación respecto al segundo que muestra una localización periférica y aislada. Por su parte, las tomas de tierra en torno a Ciudad Obispo Angelelli, ocupan una mayor superficie dada por la confluencia de otras ocupaciones informales y la localización en una de las zonas de la ciudad con mayor dinámica de expansión, sobre todo de barrios de alta categoría residencial.

Gráfico 1

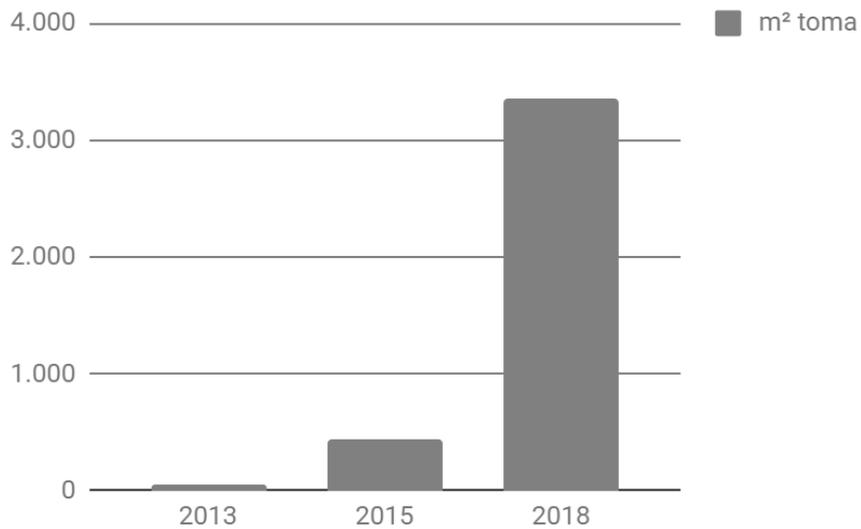
Tendencia crecimiento superficie construida (m²) Toma de tierra en Barrio Ciudad Obispo Angelelli



Fuente: elaboración propia

Gráfico 1

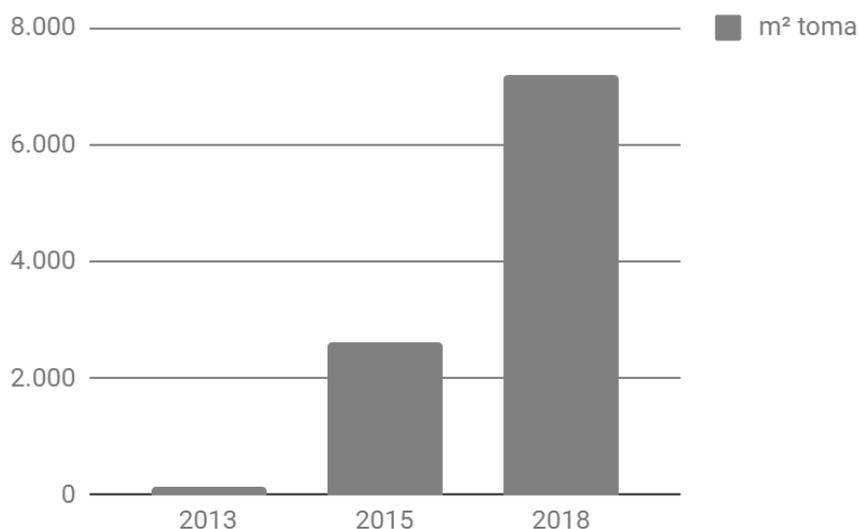
Tendencia crecimiento superficie construida (m²) Toma de tierra en Barrio Ciudad Parque Las Rosas



Fuente: elaboración propia

Gráfico 3

Tendencia crecimiento superficie construida (m²) Toma de tierra en Barrio Ciudad de mis Sueños



Fuente: elaboración propia

Esta superficie edificada, se verifica en el espacio tal como muestran las imágenes 1, 2 y 3. En el caso de Ciudad Obispo Angelelli I y II (Imagen 1), se observa la ocupación de los terrenos rurales la baja densidad de la ocupación del espacio residencial. En la imagen correspondiente al año 2013, se advierte hacia el oeste una primera expansión informal con la toma de tierra "La huerta" También en esta misma dirección se observa otra ocupación informal producto de un loteo fraudulento "Nuestro Hogar III" (Marengo y Monayar, 2012). En 2015, a menos de una década de entregadas las viviendas, se verifica un significativo incremento de la densidad intra lotes, el crecimiento de la toma "La huerta" y el avance con nuevas ocupaciones hacia el norte (lo que ya representaba unos 5000 m² construidos). Se observa la densificación residencial del loteo Nuestro Hogar III. Se mantiene la actividad de los cortaderos de ladrillos y otras industriales, a lo que se agrega la localización de barrios cerrados y urbanizaciones residenciales especiales, tal como se mostrara en el Mapa 1, lo que le confiere características de periurbanización. Finalmente, en 2018 y a una década de su inauguración, los terrenos rurales se encuentran completamente ocupados por las tomas de tierra (El Milagro y 12 de septiembre y La huerta). En este caso, no solo se trata de nuevas generaciones de familias residente en estos barrios, sino que además hay un significativo incremento de población migrante (de países limítrofes como Bolivia y Perú) y muestra un crecimiento en metros cuadrados de casi 30.000m².

En otras localización dentro de la ciudad e incluso respecto del área urbana consolidada, como el Barrio Ciudad Parque Las Rosas (Imagen 2), también se muestran procesos acelerados de crecimiento y expansión, aunque menor en este caso (llega al final del periodo considerado con menos de 4000m²),

respecto a Barrio Ciudad de Mis Sueños (Imagen 3), donde la distancia respecto al área consolidada y la proximidad a otros barrios formales, le confieren características periurbanas mayormente vinculadas a actividades rural e industrial. En ambos casos el crecimiento urbano en el sector ocurre entre nuevos loteos y edificaciones formales e informales con la toma de Parque las Rosas y Parque Itzuzaingó anexo, cercana a Ciudad de Mis Sueños.

Imagen 1: Barrio Ciudad Obispo Angelelli 2013-2015-2018.
Urbanizaciones estatales y crecimiento urbano informal.



Fuente: Google Earth y sus herramientas de aplicación

Imagen 2: Barrio Ciudad Parque las Rosas, 2013-2015-2018.
Urbanizaciones estatales y crecimiento urbano informal.



Fuente: Google Earth y sus herramientas de aplicación

Imagen 3: Barrio Ciudad de Mis Sueños, 2013-2015-2018.
Urbanizaciones estatales y crecimiento urbano informal.



Fuente: Google Earth y sus herramientas de aplicación

Aunque la densidad de las nuevas tomas es relativamente baja, interesa observar la rapidez del completamiento y densificación de los asentamientos. Si bien ello no es garantía de una mayor consolidación, se considera un proxy de la provisión al menos de servicios básicos de agua y energía eléctrica, en la mayoría de los casos de forma precaria.

Como se viene señalando, uno de los aspectos de referencia obligada para abordar los procesos de producción y reproducción de la informalidad, es contextualizar la dificultad de acceso al suelo urbano por la vía formal que presenta la población en la ciudad de Córdoba y particularmente la de menores ingresos. El precio de suelo en la ciudad, presentaba en 2018 una mediana de 2.350 \$/m² (IDECOR, 2018), lo que implica que un lote tipo de 300m², tenía una mediana de valor de más de \$700.000. Incluso, si se analizan los valores de la tierra en barrios informales, se encuentran aproximadamente a 600 \$/m² o \$180.000 para un terreno de 300 m²⁶. Por su parte, el Salario Mínimo Vital y Móvil de fines de 2018, era de \$11.400 y el 40% de la población del Gran Córdoba no accedía a este salario, lo que supone un alto porcentaje de población que requiere necesariamente del subsidio estatal para cubrir su necesidad habitacional, mientras que los asalariados requieren entre 3 y más de 60 salarios para acceder a un terreno formal (considerando la mediana de valor). Quienes no acceden a la vivienda subsidiada, ni al mercado formal de tierra y vivienda, recurren a otras estrategias y formas para cubrir sus derechos humanos fundamentales

"Uno no quiere el mal para los hijos y los acompaña, no piensa en dejarlos en la calle, pero es cierto que así no podemos seguir viviendo, la bulla es insoportable, y por eso cuando ocuparon el terreno que está en el barrio nos metimos para conseguir unos lotes porque no tenemos otra manera de acceder a la tierra" (Nora, vecina y madre de habitantes de una toma Periódico Día a Día 23/05/2013)

5. A modo de reflexión final

Como en muchas ciudades en América Latina (en Chile, México, Brasil, Paraguay entre otras), la política urbana y habitacional en la ciudad de Córdoba, muestra un modo de operatoria que prioriza la construcción de viviendas nuevas en localizaciones periféricas reforzando las jerarquías urbanas del orden urbano desigual y excluyente y manteniendo ocultas las causas estructurales que están detrás del acceso injusto a la ciudad.

La forma de actuación descrita frente a las situaciones de informalidad en el municipio de Córdoba, demuestra la carencia de instrumentos específicos y concatenados en post de un proceso regulatorio frente a estas situaciones, que resultan en acciones puntuales, muchas veces contraproducentes,

6 Los datos de Valores Unitarios de la Tierra corresponden al Estudio Territorial y del Mercado Inmobiliario de la Provincia de Córdoba (<https://idecor.cba.gov.ar/como-se-determinaron-los-nuevos-valores-de-la-tierra-urbana-en-la-provincia-de-cordoba/>).

abordadas por y desde el gobierno en ejercicio de la gestión, sin mediar un plan integral que trascienda dichas gestiones. También estos procesos muestran acciones frente a la informalidad a través de mecanismos tradicionales que, la mayoría de las veces, buscan la erradicación de las comunidades ocupantes hacia sitios de menor calidad urbana y ambiental y por tanto, de menor valor en el mercado de suelo, así como por ejemplo, la titulación plena e individual a favor de las familias, lo que pone en riesgo futuro, en algunos casos, tanto la permanencia de las mismas en la formalidad, como la pérdida de parte del capital público, en los casos en que la tierra ocupada sea estatal.

Por otra parte, la localización de los conjuntos habitacionales, el hacinamiento, el impacto en el precio del suelo cada vez más inaccesible a gran parte de la población y más aún a la de menores ingresos económicos, muestra una relación antagónica entre políticas habitacionales e informalidad. Esto se debe, a la escasa integralidad entre ésta y otras estrategias de acceso al suelo y la vivienda, así como el desconocimiento de las lógicas y modalidades de ocupación de la población que habita informalmente, respecto de sus necesidades residenciales que no se agotan en la vivienda como hecho físico.

Los elementos aportados permiten mostrar las implicancias de una política urbana que ha sido formulada de manera desarticulada, partiendo de una división entre ciudad formal e informal y asignando a la política social la función de gestionar las problemáticas habitacionales de los sectores populares y contener las conflictividades asociadas a ello.

6. Bibliografía

- Abramo, P. (2012) La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas en Revista EURE, Vol. 38, No. 114, pp 35-69
- Arqueros, S. y Canestraro, M. (2011) Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones en Di Virgilio, M., et.al., La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina. Café de las ciudades: Buenos Aires.
- Boito, E., Cervio, A., Espoz, B. (2009) La gestión habitacional de la pobreza en Córdoba: el antes y después de las "Ciudades-Barrios" Centro de Investigaciones y estudios sobre Cultura y Sociedad; Onteaiken Boletín sobre prácticas y estudios de acción colectiva 7, pp. 1-12
- Catenazzi, A., et.al. (2015) Repensar la política urbana: actores e instrumentos en Centro de Estudios Legales y Sociales CELS Derecho a la tierra y la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno. Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Cervio, A.L. (2015) Programas habitacionales y construcción de sensibilidades en la ciudad de Córdoba. Ponencia presentada en 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.
- _____ (2015a) Expansión urbana y segregación socioespacial en la ciudad de Córdoba durante los años ochenta Revista Astrolabio Nueva Época 14, pp.360-392
- Cohen, M. et.al. (2016): Es tiempo de evaluar en Cohen, M. et.al. (coords.) Hábitat en Deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina. Café de las Ciudades Ed. Buenos, Aires, Argentina.
- Cravino, Ma. C. y Varela O. (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 1ª. ed. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.
- Davis, M. (2007) Planeta de ciudades miseria. Ediciones Akal. Madrid, España.
- De La Vega, C. (2010) Política habitacional y ciudadanía: el programa "mi casa, mi vida" en la ciudad de Córdoba, Argentina en Revista Encrucijada Americana 4 (1) Universidad Alberto Hurtado, pp. 70-97
- De La Vega, C.; Hernandez, J. (2011) Mi casa, la emergencia; mi vida, en emergencia. El escenario del programa "Mi casa, mi vida" en Política y territorialidad en tres ciudades argentinas. Nuñez, A., Ciuffolini, A. (compiladoras) [et.al.] Ed. El Colectivo: Buenos Aires, pp. 85-111
- Elorza, A.L., (2019) Segregación residencial y estigmatización territorial. Representaciones y prácticas de los habitantes de territorios segregados Revista EURE 45 (135), pp. 91-109
- Elorza, A.L., Alvarado, M., Monayar, V. (2019) ¿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 Revista Cuaderno Urbano Vol. 26 num. 26, UNNE: Chaco.

- Fernández W.,R. (2009) Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates en Cravino (org) Los mil barrios (in)formales
- Granero, G. (2017) Territorios de la desigualdad. Política urbana y justicia espacial. Surbanistas: Buenos Aires.
- Grassi, E. (2013) La cuestión social y la cuestión de la pobreza en Voces en el Fénix Año 4 No. 22. Buenos Aires
- Harvey, D. (2014) Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo. Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador: Quito.
- Lefebvre, H (1974) La producción del espacio Papers. Revista de sociología Num.3 pp. 219-229
- Macdonald J. (2005): La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y la precariedad en ciudades de América Latina y el Caribe. CEPAL Ed. Santiago de Chile, Chile.
- Marengo, M. C. y Elorza, A. L. (2018) Segregación residencial socioeconómica y programas habitacionales públicos: el caso del programa "Mi casa, Mi vida" en la ciudad de Córdoba. Revista Iberoamericana de Urbanismo, Núm. 14, <https://www.raco.cat/index.php/RIURB/article/view/351860> [Consulta: 9-05-2019].
- Marengo, C. y Elorza A. L. (2016): Vivienda social en Córdoba: efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano (1991-2008). Revista INVI vol.31 no.86 Santiago de Chile, Chile.
- Marengo, C. y Monayar, V. (2012): Crecimiento urbano e informalidad residencial. El caso nuestro hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina. Revista Cuaderno Urbano Vol. 13 N°13. pp.7-25. Resistencia, Chaco, Argentina.
- Martín, F. (2015) Experiencias en la Argentina rural: estado del debate en Centro de Estudios Legales y Sociales CELS Derecho a la tierra y la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Martínez, J. (2013, 03 de Mayo) Duermen apretados, sueñan con su casa Diario Día a Día. URL: <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/duermen-apretados-suenan-con-su-casa> consultado en 13 de julio de 2019
- _____. (2013, 03 de Mayo) 10 mil familias con déficit habitacional en la ciudad de Córdoba Diario Día a Día. URL: <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/10-mil-familias-con-deficit-habitacional-ciudad-cordoba> consultado en 13 de julio de 2019
- Monayar V. (2018) Ocupación informal del espacio urbano. Situaciones, características y factores determinantes, en el municipio de Córdoba, Argentina 1990-2010. Revista ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno, 12 (36): 111-130, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.12.36.4800>.
- _____. (2014) Asequibilidad al suelo urbano en Córdoba. en Hábitat, acceso al suelo y financiamiento : experiencias alternativas de producción socio-habitacional. Compilado por Daniela Mariana Gargantini. AVE, ed.
- _____. (2011) Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. Territorios 24 , pp. 113-130. Bogotá, Colombia.
- Pradilla, E. (2014) La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina en Cadernos Metrópole, Vol. 16, n. 31, pp. 37-60. Sao Paulo

- Reese, E. (2017). Extractivismo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires: resistencias a los atropellos del mercado de suelo a la luz de la Ley 14.449 de acceso justo al hábitat en Vásquez, A. (comp.) Extractivismo Urbano: debates para la construcción colectiva de las ciudades. CEAPI: Buenos Aires.
- Rolnik, R. (2017) La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Lom: Santiago de Chile
- Rodríguez Vignoli, J. (2002) Distribución territorial de la población de América Latina: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas. Serie Población y Desarrollo N° 32, Santiago de Chile, CELADE.
- Rosso, L. (2015) Entrevista realizada a la antropóloga Ma. Cristina Cravino en la Universidad Nacional Arturo Jauretche URL: <<http://cambio21.com.ar/entrevista-a-la-antropologa-e-investigadora-del-conicet-maria-cristina-cravino.html>> (consulta: 22/04/2017)