

Acciones de la política pública sobre el hábitat y la informalidad- irregularidad urbana en la ciudad de Córdoba.

Silvana Fernández, Belén Garro Moreno y Paula Pedrazzani.

Cita:

Silvana Fernández, Belén Garro Moreno y Paula Pedrazzani (2011). *Acciones de la política pública sobre el hábitat y la informalidad- irregularidad urbana en la ciudad de Córdoba. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/93>

ACCIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EL HÁBITAT Y LA INFORMALIDAD- IRREGULARIDAD URBANA EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA.

Autores: Silvana Fernández, Belén Garro Moreno, Paula Pedrazzani.

Referencia institucional: Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba.

E- Mail: fernandezsilvana2003@yahoo.com.ar

belengarro@hotmail.com

pau_p5@hotmail.com.ar

Resumen:

En la primera parte de la ponencia se procura presentar y analizar cómo ha sido abordado el concepto de informalidad urbana por distintos pensadores urbanistas, y su discusión en el seno de la lógica dominante impuesta por el mercado en cuanto a producción del suelo urbano y su implicancia para las políticas públicas.

Así mismo, aborda uno de los ejes de análisis establecidos en la investigación "*Irregularidad urbana: análisis de los asentamientos como prácticas de acceso a la tierra y a la vivienda por parte de grupos poblacionales segregados. Estudios de casos en la Ciudad de Córdoba*", que refiere a las acciones de las instancias gubernamentales sobre la temática del Hábitat y la Irregularidad e Informalidad Urbana.

Se procura vincular el acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares y las intervenciones estatales al respecto, haciendo hincapié en los arreglos institucionales logrados en los casos de asentamientos y toma de tierras. Para ello, se caracterizarán aquí las principales estrategias gubernamentales municipales sobre el tema, las definiciones de irregularidad establecidas en las dependencias gubernamentales específicas, y las acciones y restricciones en estos procesos, aportando así a la reflexión sobre la producción de suelo urbano en el actual contexto del capitalismo.

El propósito del presente trabajo, es realizar este recorrido dando cuenta de las diversas estrategias y actores intervinientes en materia de políticas públicas, las transformaciones ocurridas a lo largo del tiempo, y la inserción de los asentamientos y tomas de tierra en el marco de un plan de regularización urbana por parte del Municipio de la Ciudad.

Palabras claves: políticas sobre hábitat, irregularidad urbana, regularización urbana, asentamientos, tomas de tierra.

INTRODUCCIÓN

El propósito de la ponencia es abordar la Irregularidad Urbana en la Ciudad de Córdoba, aproximándonos a partir de 4 casos de tomas de tierras, para hacer hincapié en las prácticas de acceso a la tierra y la vivienda por parte de grupos de personas de sectores populares que quedaron excluidos del acceso a través del circuito formal, y que mediante la asociación y acción producen ciudad al margen de lo reglado como formal en términos dominiales y urbanísticos. Así mismo intentamos explicitar los arreglos institucionales y las dinámicas para concretarlos en los procesos de regularización de los casos.

En este proceso se observan una diversidad de situaciones que son resultado de las heterogéneas relaciones que se dan entre los actores intervinientes, los intereses puestos en juego y las estrategias desplegadas para consolidar los asentamientos en cuanto a provisión de servicios, infraestructura y certidumbre en la tenencia de la tierra.

Esta presentación pretende dar cuenta de los avances preliminares alcanzados en virtud del proyecto de investigación “Irregularidad urbana: análisis de los asentamientos como prácticas de acceso a la tierra y a la vivienda por parte de grupos poblacionales segregados. Estudios de casos en la Ciudad de Córdoba”, que se propone el estudio de 4 casos con disímiles características, y que se identifican como: Comunidad Renó, Ampliación Las Magdalenas, Comunidad Marta González y Ampliación Nuestro Hogar III¹; los que ponen de manifiesto la diversidad y la complejidad de los conflictos, así como las distintas estrategias desarrolladas que tienden a resolver el problema de su residencia.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS PREVIAS

Una pregunta muy obvia para comenzar, aunque no es menor su abordaje, ya que nos permitirá precisar algunas cosas, refiere a: ¿qué es la irregularidad? ¿Qué es la informalidad cuando hablamos en términos urbanos?

La irregularidad remite a la no acreditación de derechos propietarios sobre la tierra donde se decide el asiento de la vivienda familiar, a no contar con infraestructura ni la consecuente provisión de servicios urbanos ni la existencia de equipamientos colectivos, a no ajustarse a las normas de edificación y urbanización establecidas por no contar con el capital para infraestructura necesaria para la aprobación de los loteos, etc.

En definitiva estamos refiriendo al proceso de producción y uso de suelo vacante en “habitable”, sin ajustarse a los requerimientos que la norma impone. Esta definición de “irregularidad” cataloga lo que está al margen, lo anómalo a un orden instituido en cuanto al habitar urbano formal; y por lo tanto ello implica concebirlo como desviación, desajuste a lo reglado.

Bien cabe preguntarse ¿qué es lo instituido como formal, y quiénes lo instituyen? Están establecidos los preceptos requeridos para la producción de suelo urbano imponiendo condiciones que no son accesibles para todos los habitantes de una ciudad. En este sentido podemos aventurar que los preceptos establecidos suponen determinados mecanismos de producción de suelo urbano que no abarca la totalidad de las dinámicas desde las que se produce ciudad. Está implícito el reconocimiento de una lógica hegemónica de producción de suelo urbano y el desconocimiento de otras dinámicas de producción social que ubica dichos procesos y sus productos al margen de lo reglado o instituido.

Cuando hablamos de lo reglado debemos hacer la distinción entre la pluralidad de normas que abarca lo instituido, poniendo en juego desde los derechos de propiedad en un orden de mayor jerarquía normativa hasta el ordenamiento urbano reglado a nivel local.

Esta concepción está suponiendo que la irregularidad tiene una esencia per se, fácilmente identificable si cumple con determinadas condiciones o caracterizan que la definen en su esencia de irregular o informal. Y este abordaje es el presupuesto en la mayoría de las discusiones académicas y los fundamentos de las políticas al respecto. Correr de las concepciones esencialistas supone discutir la irregularidad e informalidad como algo que está por afuera de lo reconocido como “normal” a la hora de acceder y producir tierra habitable. En este sentido “lo normal” es entendido como “una forma de reconocimiento social, una legitimidad compartida” que se cristaliza en las normas y que las normas refuerzan dicha legitimidad (Rebotier, J., 2010).

La nominación de irregularidad ¿desde donde y qué funcionalidad cumple? ¿Qué relaciones sociales puestas en juego en la producción urbana invisibiliza? ¿Qué marcas establece y para qué?

También podríamos pensar el fenómeno en términos de regularidad en el sentido de recurrencia ya que la autoconstrucción y los asentamientos son el mecanismo regular para satisfacer la necesidad de vivienda de cada vez mayores grupos poblacionales. Es un proceso que se da regularmente, en todas las ciudades y en todos los tiempos, en definitiva, “lo que siempre ha existido es la autoconstrucción..... la vivienda no planificada” y la “planificación se reservaba para edificios y áreas de uso ceremonial religioso, administrativo o viviendas de élite” (Puentes Burgos, 2003).

La irrupción del planeamiento urbano como “disciplina técnica” marca la centralidad de la acción estatal con respecto a la planificación y el ordenamiento (Resse, 2006; Puentes Burgos, 2003) bajo las primeras argumentaciones de saneamiento de las condiciones sanitarias para las poblaciones ciudadinas, lo que fue imponiendo una esquema cada vez más desarrollado de reglamentación en el proceso de urbanización y junto a ello la identificación de aquello que se corría de lo establecido. Así se iba robusteciendo una categoría como irregularidad o informalidad, tanto por la

densidad de casos por el aumento de la población urbanizada, como por el consecuente perfeccionamiento técnico procedimental para definirla.

PRODUCCIÓN DEL SUELO URBANO

En el transcurrir de los habitantes en procura de un lugar donde constituir el asiento de residencia para ellos y sus familias, varios son los circuitos seguidos para la producción de suelo urbano y los mecanismos de acceso al mismo. Podemos reconocer, en un afán muy simplificador, un proceso encadenado de procedimientos que logran la producción de un suelo agrícola o sin uso en uno edificable.

Se reconocen en estos procesos diferentes agentes intervinientes que por la lógica y finalidad que adquiere el proceso nos permiten reconocer la distinción no categórica entre la producción privada o capitalista, la producción pública o estatal y la producción comunitaria y/o autoproducción (Durand Lasserre, 2003). Esto no quita que en todos los casos siempre interactúan cadenas de agentes privados y/o comunitarios y la cadena de instituciones públicas que legitiman el proceso a partir del contralor del ajuste a la normatividad que “ordena” dicho crecimiento.

Podemos reconocer en estos procesos un encadenamiento de agentes que nos permiten identificar analíticamente las cadenas de producción de suelo urbano. Reconocemos (siguiendo el planteo propuesto por Durand Lasserre) cadenas o encadenamientos que se denominan capitalistas, cadenas estatales y cadenas comunitarias.

Las cadenas capitalistas articulan mayormente agentes privados en el proceso, pero las caracteriza su lógica de funcionamiento ya que se rigen e imponen la lógica del mercado con el propósito de generar espacios urbanizados como productos intercambiables con valor agregado cuyas transacciones en el mercado garantizan rentabilidad.

La producción estatal de suelo urbano se rige por la producción supuestamente desmercantilizada de suelo habitable procurando el acceso a condiciones de urbanidad para las poblaciones que ven impedidas sus posibilidades para lograr el acceso por la vía mercantil.

Las estrategias comunitarias refieren a la forma común de resolver históricamente el hábitat parte de las poblaciones que no logran el acceso a la urbanización producida por privados ni por el estado. Implica un proceso de organización comunitaria que procura resolver, más allá de lo reglado, la provisión de su vivienda y los componentes urbanos necesarios para la reproducción familiar. El propósito seguido es la producción de una porción de tierra habitable con fines de uso, aunque ello no deje de implicar las aspiraciones a capitalizar esa tierra como bien de cambio y las estrategias mercantiles de menor escala puestas en juego.

Este planteo esquemático si bien reconoce de modo funcional la interacción entre cadenas privadas y públicas, no pone en tensión algo que si queremos destacar. ¿Son diferentes las lógicas imperantes en cada proceso identificado o existe una lógica hegemónica impuesta por el mercado donde la actuación pública y la comunitaria se comportan como mecanismos satélites?

La referencia a una lógica hegemónica impuesta por el mercado nos refiere al modo de producción capitalista que comprende la producción masiva y el otorgamiento de valor a las mercaderías que fue transformando de valor impuesto por el uso que posibilitaban los bienes al valor de cambio en el mercado. Este valor de cambio implica la transacción a grandes escalas en el mercado entendido como el espacio de circulación de las transacciones que permite la acumulación de capital a partir de la reinversión de las ganancias obtenidas.

Harvey (2008) vincula al desarrollo urbano como “macro proceso específico” lo que él denomina “el problema de la reubicación de los excedentes de capital”. Sostiene que “la urbanización ha desempeñado un papel particularmente activo....a la hora de absorber el producto excedente que los capitalistas producen perpetuamente en su búsqueda de beneficios”.

Si bien “las ciudades se configuran como los centros de referencia de producción, circulación y acumulación de los procesos económicos” (Fernández, 2010) vale destacar su rol específico en el proceso de acumulación. Esto implica referir a la ciudad no solamente como ámbito posibilitador del proceso de acumulación sino develar que esa ciudad debe ser moldeada y construida para tal propósito. Moreira (2007) en breves párrafos desarrolla como la ciudad implica un ordenamiento espacial en función a la dinámica de acumulación del capital. Es a la vez un “escenario privilegiado para la valorización del capital móvil” y su producción como ciudad es parte de la estrategia de valorización del capital, cuya manifestación más evidente es el auge de las inversiones inmobiliarias (Harvey, 2008; De Mattos, 2002).

Este proceso implica la revitalización de ciertas áreas urbanas en detrimento de otras, mecanismo que permite dotar de valores diferenciales a la tierra, y en ese proceso existe un desplazamiento de las clases desposeídas por las clases capitalistas que colonizan territorios centrales en la ciudad para los emprendimientos inmobiliarios, con rentabilidad garantizada, en función de hacer posible la reinversión de los excedentes que sostendrán el proceso de acumulación. Esto implica desplazamientos de grandes grupos poblacionales de áreas con potencial “rentable” hacia zonas periféricas, fenómeno al que Harvey llama “acumulación por desposesión”.

La supuesta independencia de la cadena estatal en la producción urbana es funcional a esta lógica y su intervención es brazo ejecutor de los desplazamientos y contenedor de los desplazados con la generación de viviendas para su relocalización en los casos más masivos. Es una acción reactiva e instrumental a los procesos impuestos por la dinámica hegemónica explicitada.

El planeamiento urbano se podría considerar como una de las estrategias estatales instrumentales al servicio de la lógica capitalista, ya que regula y legitima como aceptable estos procesos e incluso legitima las “irregularidades” producidas por la cadena capitalista por vía de excepción o con normativas especiales.

La producción comunitaria y la autoconstrucción es la respuesta que se procura la población susceptible de desplazamiento y que suele estar predominantemente identificada como “irregular” (aunque dicha condición no es excluyente de las clases desplazadas como intentamos referenciar en el párrafo anterior). La condición de irregularidad revela básicamente la incertidumbre de los pobladores sobre el suelo que habitan, lo que los convierte o resitúa como “desplazables”, y funcionales al proceso de acumulación, al carecer de uno de los requisitos para alcanzar la condición de regularidad como son los derechos dominiales.

En este sentido la lógica imperante se vale de instituciones que sostienen el proceso de acumulación como es el caso del derecho. Vale la pena pronunciar la preeminencia que adquiere la figura de la propiedad privada que otorga derechos exclusivos de disponibilidad a los propietarios y resulta funcional a la mercantilización de la tierra y su conversión en bien de cambio.

La imposición de la propiedad privada implicó el desplazamiento de otras formas jurídicas que reconocen derechos sobre el suelo como la propiedad comunal o colectiva, quedando reducida a pocos casos de aplicación en sociedades capitalistas. A ello se suman las estructuras jurídicas que resuelven sobre la violación a los derechos propietarios instituidos y las estructuras administrativas que regulan el ordenamiento urbano.

Si bien destacamos una lógica imperante, con presencia hegemónica en el devenir urbano, ésta no es concebida como absoluta, en el sentido de que siempre puede ser rediscutida desde los discursos subordinados (Salcedo Hansen, 2002) y esta rediscusión abarca desde los procedimientos más “minúsculos y cotidianos” hasta los más organizados para ajustarse, adaptarse o resistir generando su propio espacio habitable. (Fernández, 2010)

ACCIONES ESTATALES SOBRE IRREGULARIDAD EN CÓRDOBA

Consecuentes con lo anterior, con explicitar esa posibilidad de redefinición constante de la cuestión urbana a partir de las discusiones a las lógicas hegemónicas, es oportuno también manifestar que al considerar las acciones estatales no estamos concibiendo al Estado como “una entidad monolítica con un proyecto político invariable, sino como un sistema en permanente flujo e internamente diferenciado” con necesidad de atender a clientelas diversificadas. (Oszlak, 1980).

Para abordar nuestros avances sobre los arreglos institucionales logrados en los cuatro casos de estudio objeto de nuestra investigación hemos sistematizado en la siguiente tabla las instancias estatales involucradas, las dependencias de cada instancia, sus programas y competencias. Intentamos con ello presentar de modo esquemático una referencia a las instancias que intervienen en los arreglos a los que haremos referencia en relación a cada caso.

Tabla 1: Dependencias gubernamentales con competencia en los procesos de regularización urbana.

	DEPENDENCIA		PROGRAMA	COMPETENCIA
ESTADO NACIONAL	COMISION NACIONAL DE TIERRA	PADRE CARLOS MUJICA	Programa de Escrituración Social (PES)	Es el que tiene a cargo la realización de los actos pre y post escriturarios, así como la confección de las escrituras de transferencia de los inmuebles a favor de los ocupantes.
			Programa de Mensura Social (PMS)	Su principal actividad la realización de las mensuras, divisiones y demás ordenamientos parcelarios necesarios para la individualización jurídica y catastral de los lotes sujetos a escrituración social.
			Programa de Asistencia Jurídica (PAJ)	Es el Ente a cargo de la realización de los procesos judiciales que requieran sustanciarse para la prosecución de la regularización dominial de los inmuebles a escriturar.
	MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS	Dirección Nacional de Políticas Habitacionales		Su principal función es Asistir al señor Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda en la formulación de la Política Nacional de Vivienda, como así también en la elaboración, realización y financiación de los Programas Habitacionales del Sector Público Nacional o Provincial destinados a los sectores de recursos insuficientes con alguna capacidad de ahorro.
		Dirección Nacional de Desarrollo Urbano		Principal actividad: Definir los aspectos normativos de la política de uso de suelo, de ordenamiento territorial, de ejes directrices para el desarrollo sustentable de las ciudades según su dimensión y población.
			El Plan Federal de Escrituración(PEF) está constituido por tres Programas:	

		Dirección de Gestión Urbana		
		Dirección Nacional de Infraestructura Social		La actividad principal asistir en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas de infraestructura social destinados al mejoramiento del hábitat de la población con necesidades básicas insatisfechas y de asistencia a la población damnificada por emergencias climáticas y naturales.
		Dirección de Programas de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica		
		Dirección Nacional de Coordinación de Políticas y Programas		Su función es asistir en la coordinación de las políticas y programas sociales que se desarrollen en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la complementariedad con otros programas provinciales, locales y los financiados con los organismos internacionales
		Dirección de Programas para la Emergencia		
		Dirección de Coordinación de Programas		
	ADMINISTRACION DE INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA (ADIF)			Tiene a su cargo la administración de la infraestructura ferroviaria, de los bienes necesarios para el cumplimiento de aquella, de los bienes ferroviarios concesionados a privados cuando por cualquier causa finalice la concesión, o se resuelva desafectar de la explotación bienes muebles o inmuebles.
PROVINCIAL	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	Dirección General de Coordinación, Hábitat y Emergencias Sociales	Programa de Escrituración Social	Es el encargado de realizar el permiso y financiación de escritura para barrios de interés social.
			PROMEBA	Su principal función es el mejoramiento de barrios, obras de infraestructura básica.

				Programa Nuestra tierra	Ordenamiento Urbano y regularización dominial como privadas.	
		MINISTERIO DE JUSTICIA	UNIDAD DE GESTION DE SANEAMIENTO DE TITULO		Intervención previa a la escrituración para sanear el título registral de la provincia o de un privado	
		MINISTERIO DE FINANZAS Secretaria de Ingresos Públicos	Dirección Gral. de Catastro		Es el organismo encargado de la organización, dirección y fiscalización del Catastro y del Registro General de la Provincia.	
			Dirección General de Rentas		Es el ente que tiene a su cargo el manejo y cobro impositivo a nivel provincial.	
			Registro de la Propiedad		Es el ente encargado de garantizar la seguridad y protección en el resguardo de Protocolos y matrículas.	
MUNICIPAL	SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO	SUBSECRETARIO DE PLANAMIENTO URBANO Y DESARROLLO ECONOMICO	Dirección de Hábitat	PROGRAMA DE REGULARIZACION URBANA	Regulariza la situación urbana legal y social para la escrituración de los barrios de interés social (ilegal, barrios municipales y cooperativas)	
			Dirección de Urbanismo		Es el ente autorizado de Regularizar todos los barrios de la ciudad	
			<i>Dirección de de Obras Privadas y uso del suelo</i>			
			SUBSECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA	<i>Dirección de Obras Viales</i>		
		<i>Dirección de Alumbrado Publico</i>				
		<i>Dirección de Redes Sanitarias y gas</i>				
		Dirección de Obras y Mantenimiento				
			SECRETARÍA DE ECONOMIA	DIRECCION DE CATASTRO		Es el ente encargado del Parcelamiento de la ciudad, titularidad y valuación a nivel de la ciudad
				DIRECCION PATRIMONIAL		Es el ente que tiene como objetivo Manejar bienes muebles e inmuebles. Todos

			los loteos son revisados por la dirección.
		DIRECCION GENERAL DE RECURSOS TRIBUTARIOS	Tiene como principal actividad la recaudación impositiva y realiza eximiciones

Esta sistematización aun se está completando y resultó necesaria su confección para la identificación de las instancias gubernamentales y el análisis de los procesos de regularización seguidos en cada caso analizado. El comienzo de reconstrucción de esta red de instituciones gubernamentales con competencias sobre los procesos de regularización, comenzó en nuestro caso por el primer lugar al que la propia investigación de campo nos remitió, la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba.

Programa de regularización de la Municipalidad de Córdoba

La Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba es la dependencia municipal con competencia para la regularización de los loteos sociales. Ellos abarcan situaciones como las villas, los asentamientos, las viviendas de planes estatales, las viviendas construidas por cooperativas, y hasta los loteos ilícitos o fraudulentos. Es una dependencia diferenciada con una "clientela" específica según lo referido con anterioridad sobre el estado.

En cuanto a sus acciones sobre regularización, esta Dirección cuenta con un documento de sistematización de los procesos de regularización de tierras producido en 2007 por su actual Director, el Arq. Germán Gustavo Rebord. Dicho documento es el primer registro escrito de sistematización reconocido con el propósito de estandarizar ciertos procedimientos que se venían resolviendo con la impronta que imponía cada caso pero sin reflexionar sobre los mecanismos regulares que implicaban a todos los casos abordados.

Este informe es resultado de un proceso reflexivo del equipo profesional de la Dirección y pone de manifiesto la diferenciación interna entre las dependencias de la propia Municipalidad a la hora de abordar los casos de irregularidad urbana. Es más, el surgimiento de la Dirección en el año 2007 como dependencia específica tiene el propósito de atender la irregularidad de las viviendas sociales, y los procesos de regularización de las urbanizaciones producidas por privados quedan como competencia de la Dirección de Urbanismo dependiente de la misma Secretaría Municipal. Aquí advertimos las dependencias diferenciadas, con clientelas específicas como los son los productores urbanos privados por un lado y los asuntos comunitarios por otro.

A partir de investigaciones previas sobre segregación urbana nos aproximamos a la Dirección de Hábitat en el año 2008 y de allí surge un

acuerdo de trabajo entre dicha dependencia municipal y una dependencia de servicios de la Universidad Nacional de Córdoba, el Observatorio Urbano Córdoba, con el objetivo de cartografiar las situaciones de irregularidad en la Ciudad. El trabajo requirió especificar las diferentes situaciones de irregularidad, definir las como categorías, y relevar y sistematizar los datos susceptibles de georreferenciación. En las reuniones de trabajo surge la referencia de que “por supuesto que estamos hablando de los casos de regularización de los pobres, la regularización de los ricos no es nuestra competencia” (expresiones de los profesionales que integraron el equipo de trabajo mencionado).

La descripción de esta instancia no es con propósitos anecdóticos, nos permite mostrar: a) la diferenciación interna municipal con respecto a los casos de regularización y la no exclusividad de producción irregular solo por parte de los que no tienen acceso al suelo; b) la complejidad de situaciones que comprende la irregularidad o la producción de suelo urbano al margen de lo normado, c) la definición de las diferentes categorías que asume la irregularidad, sus características, los actores promotores, etc. Esta sistematización fue necesaria y útil en dos instancias: en la propia Dirección como organizadora de la dinámica de trabajo ya que permitió la agrupación de los casos y la definición de ciertos procedimientos que deben seguirse por las especificidades de cada categoría; y además, fue requerido para sistematizar el trabajo cartográfico².

Categorías de irregularidad urbano-dominial en la ciudad de Córdoba³

Las categorías definidas son:

Villas: Urbanizaciones autoproducidas sin planificación en tierra urbana vacante, para alojar familias de manera precaria. Se reconocen por la irregularidad de su trama urbana, las viviendas autoconstruidas con materiales precarios o de desecho, que evolucionan con uso de materiales durables, y generalmente por la alta densidad poblacional.

Asentamientos: Urbanizaciones autoproducidas en forma planificada y organizada en tierra urbana vacante, para alojar familias con intención de radicarse definitivamente. La trama urbana posee continuidad con el entorno, las viviendas se realizan con materiales precarios que evolucionan a construcciones firmes dependiendo de los recursos de quienes las habitan.

Urbanizaciones de producción estatal: Planes originados en distintas operatorias de los tres niveles del Estado, dirigidas a sectores de bajos y medianos ingresos. Soluciones llave en mano en su mayoría con infraestructura básica completa.

Urbanizaciones producidas por organizaciones comunitarias: Originados por Organizaciones Sociales Comunitarias para autoconsumo, en gran parte provenientes de villas y/o asentamientos, con propiedad colectiva de la tierra. Viviendas autoproducidas con ordenamiento espacial regular. Infraestructura básica necesaria incompleta.

Urbanizaciones producidas por entidades de la sociedad civil para sectores medios: Originados por organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, mutuales), como oferta de vivienda terminada destinada a sectores de ingresos medios. Infraestructura básica y gestiones en muchos casos incompleta.

Loteos ilegales: Loteos producidos por actores privados con incumplimiento de la norma municipal, generalmente con fines fraudulentos. Su principal característica es la accesibilidad económica para sectores de ingresos medios y medios bajos. Las viviendas son autoproducidas por los adquirentes con materiales durables y definitivos.

ESTUDIO DE CASOS DE ASENTAMIENTOS EN CÓRDOBA

Los casos a partir de los cuales pretendemos explicitamos los arreglos institucionales logrados, son todos asentamientos según la caracterización referenciada con anterioridad, en cuanto son procesos de ocupación de tierras vacantes planificadas, con respeto por una futura trama urbana en el trazado de lotes y anchos de calles con el propósito de lograr una futura regularización como barrio. Ello también implica el nivel organizativo de los habitantes para constituirse en demandantes ante las instancias estatales.

Ampliación Las Magdalenas es un asentamiento organizado por un asentamiento contiguo (Hoy Cooperativa Las Magdalenas). La organización de los vecinos es interna, de los propios vecinos, sin asistencia de organizaciones externas.

Comunidad Renó es un asentamiento en proceso de regularización con asistencia de una ong.

Comunidad Martha Gonzales es un asentamiento organizado por una rama del Movimiento Nacional de Trabajadores y Desocupados Corriente Anibal Verón con un grupo de vecinos y se efectuó sobre tierras de una desarrolladora privada.

Ampliación Hogar III es parte de un loteo fraudulento y parte de una ocupación sobre tierras con alto grado de contaminación por haber sido el enterramiento de basura de la ciudad en décadas anteriores. Se identifican diferentes grupos organizados, uno de ellos el que ha promovido la ocupación sobre el basural y que hoy resiste su traslado.

Todos pertenecerían a la categoría denominada asentamientos pero como toda sistematización de este tipo, cada categoría no es exhaustiva ni excluyente, uno de los casos también está comprendido como asentamiento y como loteo fraudulento. Esto revela una vez más la complejidad de su abordaje.

El proceso de regularización en relación a la titularidad de la tierra

En el proceso de regularización de los asentamientos, la tenencia de la tierra es un aspecto clave. Aquí un factor determinante es el tipo de titularidad de la tierra, lo cual va a determinar la actuación de los actores, el proceso de negociación entre los mismos, y por ende la propia regularización.

En cuanto al tipo de titularidad de la tierra, nos encontramos con puede ser pública o privada. En cuanto a lo público el tema se complejiza ya que se deben identificar los distintas instancias estatales y organismos involucrados, las interrelaciones que se dan entre ellos a la hora de coordinar la gestión y las intervenciones por parte de los mismos.

Otro factor a tener en cuenta es la normativa sobre el **uso del suelo** vigente, ya que puede ser un factor que dificulte el proceso de regularización. A continuación exponemos la situación de los cuatro asentamientos de acuerdo al análisis de estos dos factores

- En el caso de **Ampliación las Magdalenas**, el titular de la tierra es una entidad Nacional. Sin embargo, la administración de las mismas es compleja ya que esta sesgada por dos Entes Nacionales con distintos objetivos y diferente proceder. Por un lado está La Comisión Nacional de Tierras y por otro la ADIF (Administración de Infraestructura Ferroviaria).

-En **Comunidad Renó** en cuanto a la titularidad de la tierra encontramos a un privado como titular de la tierra y dentro de la misma atraviesa una parcela correspondiente al Estado Nacional, en este caso Vialidad Nacional. El Uso de la tierra en este asentamiento, por ordenanza municipal está determinado para zona Industrial, lo que dificulta entre otras cosas el acceso a los servicios básicos. Sin embargo en este caso específico, en la actualidad cuentan con los servicios de luz y agua corriente (ambas domiciliarias).

-Los otros dos casos, **Ampliación Nuestro Hogar III** (este caso se complejiza debido a que estos terrenos funcionaban anteriormente como depósitos de residuos domiciliarios y patógenos), y **Comunidad Marta González** presentan un solo titular registral de la tierra, un privado; y el uso de suelo establecido para ambas es rural, lo que dificulta el acceso a los servicios públicos básicos.

Acuerdos entre partes

Lo que se pretende analizar aquí es el tipo de intervención y negociaciones entre las diferentes instancias comunitarias y estatales, los acuerdos entre partes logrados como determinantes en las actuaciones hacia los procesos de regularización.

-**Ampliación las Magdalenas**: se la puede observar como una toma de tierra espontánea por parte de los vecinos en una franja colindante a vías del tren en desuso. En este caso, un actor clave es la Municipalidad que interviene en el lugar a través de un convenio con la Cooperativa las Magdalenas (asentamiento contiguo y previo a Ampliación las Magdalenas) estipulando que aquellas viviendas –de la cooperativa- que estuvieran sobre las vías del tren serían relocalizadas a los terrenos que fueron mensurados por la Comisión Nacional de Tierras; por su parte la Municipalidad de Córdoba aportaría materiales para la construcción de las nuevas viviendas. Este convenio cae en el año 2005 y quedan las tierras mensuradas sin cumplirse el convenio por parte de la Municipalidad. La presencia estatal se retira del proceso de

urbanización, incumple con lo acordado y la consolidación del asentamiento sigue su curso.

De esta manera, la cooperativa propone que los terrenos mensurados sean ocupados por vecinos y/o personas conocidas para seguir garantizando su seguridad y la no ocupación por parte de "villeros". Organizan un registro de interesados, establecen pautas y dan prioridad a los hijos de los asociados que necesitaban establecerse con sus respectivas familias, surgiendo así Ampliación las Magdalenas.

Esta comunidad se relaciona con otro actor en el Plano Nacional a través de la Comisión Nacional de Tierra (CNT) quien negoció, a partir del planteamiento de la voluntad de radicación de los pobladores, un acuerdo de trabajo entre la Municipalidad y la Comisión. Estos acuerdos, si bien vencieron, han sido renovados en un marco general pero no específico de trabajo sobre el asentamiento.

La ADIF (Administración de Infraestructura Ferroviaria), atiende sobre las concesiones del ferrocarril a empresas privadas y su poder de actuación sobre la tierra. Este ente manifestó que la parte del asentamiento ubicado sobre las vías debe ser reubicado ya que estas tierras permanecen para uso ferroviario. En el año 2010, y debido al avance de las construcciones sobre las vías del tren y la no utilización de las vías por parte de la empresa concesionaria, se realizan nuevamente las gestiones para rectificar o no el uso de las tierras con fines ferroviarios. Hasta la actualidad no se obtuvo respuesta.

En lo que respecta al plano del Gobierno de la Provincia de Córdoba, el rol del mismo es la de garantizar el acceso a los servicios públicos como la provisión de luz y agua, ya que no participa en el saneamiento de título, teniendo en cuenta el impedimento de uso residencial del suelo.

La organización vecinal se caracteriza por contar con dirigentes barriales jóvenes, sin trayectoria organizativa (política partidaria o comunitaria) pero incentivada por mejorar su calidad de vida habitacional, se resalta que las gestiones son realizadas por la organización social del barrio, sin apoyo de movimientos sociales u ONG. Así mismo, cuentan con acuerdos de trabajo con el programa de regularización de la Municipalidad de Córdoba.

-Ampliación Nuestro Hogar III: Es interesante remitirse a la historia de este asentamiento ya que surge como extensión del asentamiento de Nuestro Hogar III. Ambos están ubicados sobre zona rural y Nuestro Hogar III es de una antigüedad no superior a 5 años. Este asentamiento está ubicado sobre tierras de titularidad privada y por gestiones de los propios vecinos (Nuestro Hogar III) lograron obtener los servicios de Transporte- básico para el traslado y movilización a sus trabajos, escuelas, etc. Además, a pocas cuadras cuentan con dos dispensarios: uno Municipal, y otro provincial ubicados en otra un barrio originado por un plan estatal bajo el programa conocido como "Mi casa mi Vida" cuyos habitantes provienen de erradicaciones de villas de zonas inundables.

En este contexto, el asentamiento Ampliación Nuestro Hogar III comienza con la toma de tierras a fines del 2009. La diferencia básica con el anterior asentamiento es que las tierras que se comienzan a ocupar eran de un privado y las mismas habían sido utilizadas como depósito de residuos domiciliarios y patógenos; por lo que la tierra tiene un alto grado de contaminación.

Con respecto a lo antes mencionado, en el año 2010, los profesionales de la Unidad Primaria de Atención a la Salud Municipal elaboran un informe que elevan a través de un expediente a las autoridades municipales, solicitando a las distintas áreas municipales que tomen conocimiento de la situación ambiental y se realizan las intervenciones correspondientes ante la situación antes mencionada. Esto llevó a la realización de negociaciones con los vecinos en sucesivas reuniones.

Por su parte, el Municipio solicita a la Universidad Nacional de Córdoba la elaboración de un informe socio-ambiental para decidir sobre la posibilidad de uso residencial de los suelos.

A su vez se conforma una comisión de trabajo, integrada por distintas Direcciones Municipales para realizar negociaciones y acuerdos con los pobladores. Desde el municipio se resaltó desde un primer momento la prioridad de resolver este tema. En el sector de la comunidad se hizo presente una organización que se identifica como Pueblos Unidos y perteneciente a la ONG Unión por los Derechos Humanos (UNIDHOS) como principales representantes de la comunidad, y se tomó conocimiento de otras organizaciones que actúan allí como la iglesia evangélica).

El Municipio decide llevar a cabo un relevamiento socio-sanitario, agregando a esta actividad, un operativo de vacunaciones para niños y adultos, como así también una mesa de inscripción para planes sociales (Vale lo Nuestro; Pensiones Graciables; Plan Nacer; Asignación Universal por Hijo).

Cabe destacar que en ese momento, según datos de Relevamiento⁴ realizados por el municipio, la comunidad Pueblos Unidos se localiza sobre 18 manzanas, con un total de 416 lotes, de los cuales hay 186 efectivamente ocupados. Se registró un total de 186 viviendas construidas, de las cuales 140 presentan condiciones materiales precarias, mientras que las 46 restantes presentan condiciones materiales definitivas o consolidadas.

Así mismo y durante este proceso la Universidad entrega el Informe Ambiental donde expone la situación de contaminación del suelo pero el mismo no es determinante. De esta manera, el Municipio y los representantes de la comunidad, después de varias reuniones, acuerdan que el Municipio les haría entrega de lotes con los respectivos servicios a los habitantes en otra zona, debido a que los mismos no podrían vivir allí.

Si bien este acuerdo se dio el año pasado, el municipio al día de la fecha no ha cumplido con el mismo. La instancia última y reciente (días apenas) es la aprobación de la expropiación de una tierra por parte de la Municipalidad para la relocalización del asentamiento. Además, es muy importante resaltar que

hay un acuerdo con parte de los vecinos, no se logró con los representantes de la ONG por los Derechos Humanos (UNIDHOS), desconociendo los sucesivos informes sobre la contaminación del suelo, (con peligrosa presencia de plomo y otros metales nocivos para la salud) y argumentan desde el no recupero de sus capitales invertidos en sus viviendas hasta la posibilidad de “curar la tierra”.

Sin embargo, se debe destacar que ante esta situación de riesgo, el Estado Provincial ha tenido un rol ausente. Y el paso del tiempo ha mostrado un gobierno local con poca efectividad para cumplir con su acuerdo.

-*Comunidad Renó*: este asentamiento surge a principios de los años 80, una constante, al igual que en muchas otras tomas de tierra, es que crece con las crisis del país; en un principio eran 10 familias, en los 90 ya eran entre 30 y 40 familias, para el 2001 más de 70 familias y en la actualidad son 226 las familias. Una característica es que a partir del año 2000 en adelante, un gran porcentaje de familias de procedencia extranjera- países limítrofes- ha pasado a formar parte de la comunidad, aportando desde sus experiencias en la modalidad de la toma de tierra.

En cuanto a la interacción con diversos actores, los vecinos de Comunidad Renó se han constituido en una asociación Civil bajo el nombre de “Asociación Comunidad Renó” con la asistencia de la ong Serviproh. En cuanto a su dinámica organizativa realizan asambleas semanales en donde deciden cuales son los temas a tratar, los pasos a seguir, con que actores deben negociar y de qué manera para avanzar en el proceso de regularización dominial y urbanística.

Como se mencionó anteriormente las tierras tienen la titularidad compartida, ya que encontramos a un privado como titular de la tierra y dentro de la misma atraviesa una parcela correspondiente al Estado Nacional, en este caso Vialidad Nacional. Por este motivo interviene también la Comisión Nacional de Tierras en el proceso. Actualmente se encuentran en negociación por el traspaso de la titularidad de las mismas. En lo que se refiere a la tierra de la cual es titular un privado, la misma ha sido expropiada por el Gobierno de la Provincia de Córdoba, pero en la actualidad se encuentran en juicio iniciado por antiguo titular por el precio pagado.

En cuanto al rol de la Municipalidad, en un primer momento se dio una negociación a través de la Dirección de Hábitat, pero la misma no continuó por lo que en este momento es casi inexistente la relación.

-*Comunidad Marta Juana González*: este asentamiento se conforma en agosto del 2009 a través de una toma de tierras, en el mismo se encuentran unas 100 familias de procedencia argentina y boliviana.

El titular de la tierra es una empresa desarrollista privada (ECIPSA), y se encuentran en proceso de negociación entre las partes para una cesión de la porción de tierra ocupada. En el proceso de negociación intervienen la organización que sostiene la toma de tierras con la Municipalidad de Córdoba, la empresa, el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y la Subsecretaría

de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (por lo que se relacionan y negocian en los tres planos). En este momento están intentando lograr un acuerdo escrito de cesión, para lo cual es necesario mensurar, costo que no asumirá la empresa que cede. Para ello se solicitó la intervención de Agrimensura de la Universidad Nacional de Córdoba que necesita una autorización expresa para intervenir en las mediciones por parte el actual titular de la tierra.

En lo que se refiere a la organización de esta comunidad contaron desde sus inicios con el apoyo de la agrupación Aníbal Verón, para conformarse en una comunidad organizada del asentamiento, así mismo cuentan con el apoyo de Comisión Pastoral y el párroco de la Iglesia católica de Villa El Libertador.

Actualmente cuentan con los servicios de Agua potable: legal, mediante obra realizada por la cooperativa COPI de la Ciudad de Carlos Paz. La luz está actualmente con provisión precaria, pero están tramitando con la empresa proveedora del servicio. Así mismo tienen Alumbrado público también con tendido provisorio y precario.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este trabajo, se ha tratado de presentar diferentes casos de tomas de tierras llevados adelante en los últimos años en la Ciudad de Córdoba como estrategias de acceso al suelo urbano por parte de sectores populares.

En este sentido, hemos presentado que los abordajes teóricos tradicionales sobre la informalidad urbana han estado atravesados siempre por planteamientos que ponen en foco la irregularidad y la consecuente ilegalidad de los asentamientos con respecto a los patrones de producción formal del espacio urbano. Retomando a Fernandes (2003), consideramos que la denominada “ilegalidad urbana” debe ser comprendida tanto desde la dinámica desencadenada entre sistemas políticos y mercados de tierra, como también en función de la naturaleza del orden jurídico vigente.

Al relacionarlo el marco legal y el accionar del Gobierno en sus diferentes planos, notamos como se suele terminar obstaculizando las posibilidades de resoluciones de los problemas de irregularidad, lejos de brindar alternativas o funcionar como gestor y mediador territorial. En este sentido, se puede decir que aunque en la mayoría de los casos se cuenta con los instrumentos legales para obtener la regularización en la tenencia de la tierra, el proceso se prolonga en el tiempo debido a los inconvenientes que surgen en los distintos planos del Estado. Muchas veces se superponen y contradicen normativas, intereses, áreas en las actuaciones estatales y en las distintas instancias de gestión, demorando una solución definitiva de regularización. Los procesos de regularización dominial son muy complejos en su gestión, por la heterogeneidad de instancias involucradas, tanto de tipo estatal como político y comunitario (Herzer et al, 1993. En: Di Virgilio et al, 2010).

A su vez, aquellos asentamientos que logran avanzar en el proceso de regularización dominial, por lo general logran hacerlo al enmarcarse dentro de las excepciones de la ley. Esto denota la difícil adecuación al sistema regulatorio vigente que no contempla estos procesos de producción urbana. Y es tal la magnitud de la posibilidad de cumplimiento que el propio Estado, a través de los planes de vivienda que implementa y que se encuentran en situación de irregularidad, es el principal generador de procesos aun irregulares.

La problemática de la regularización de tierras, requiere de un análisis interdisciplinario ya que los procesos informales adquieren diversas características en los cuales intervienen factores sociales, económicos, legales, ambientales, urbanísticos. (Monayar, 2008).

Así mismo se espera que este trabajo aporte a poner en discusión, la necesidad de creación e implementación de políticas más abarcativas que integren soluciones para mejorar las condiciones de los asentamientos informales, previendo instrumentos que faciliten los procesos de regularización y permitan la rediscusión de los términos de producción urbana, acceso a la tierra y la vivienda de forma equitativa y garantizada para todos.

BIBLIOGRAFÍA

- DE MATTOS, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. En revista Nueva Sociedad Nº 212, Nov.-Dic. 2007. Disponible en: www.nuso.org.
- DI VIRGILIO, M.; GUEVARA, T.; ARQUEROS MEJICA, M. (2010): "Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en Región Metropolitana de Buenos Aires". Scripta Nova. Vol XIV Nº 331.
- DURAND LASSERVE, A. (2003). Ciudad y suelo: la propiedad del suelo: el debate y las perspectivas. En BALBO, M., JORDÁN, R.; SIMIONI, D. (comp) La ciudad inclusiva. Cuadernos de Trabajo 88. CEPAL. Santiago de Chile.
- FERNÁNDES, E. (2003); *Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil*. En Abramo Pedro (org); A cidade da informalidade. O desafio das cidades latinoamericanas; Livraria Sette Letras; FAPERJ; Rio de Janeiro.
- FERNÁNDES, E. y SMOLKA, M. (2007). *Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones*. En Land Lines: July 2004, Volume 16, Number 3.
- FERNÁNDEZ, S. (2010). *Las desigualdades socioespaciales urbanas y la construcción del espacio social en barrios pobres de la Ciudad de Córdoba. Estrategias individuales y colectivas de inserción o resistencia a la espacialidad dominante*. En: XI Seminario Internacional de la Red

Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII).
Mendoza.

- HARVEY, D. (2008). *La libertad de la ciudad*. En Antipode N° 7. Traducción de Constanza Castro. Nueva York.
- HARVEY, D. (2007 [2000]). *Espacios de esperanza*. Ed. Akal. 3º edición española. Madrid.
- MONAYAR, Virginia (2008). *Producción y acceso informal al suelo urbano: pobreza, mercado e instrumentos políticos regulatorios*. En III Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Universidad Católica de Córdoba. Córdoba.
- MOREIRA, R. (2007 [2002]). Capítulo 4. *O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na orden espacial burguesa*. En Santos, M (2008 [1988]). *Metamorfosis do Espaço Habitado*. Edusup. 6º edición. São Paulo.
- OSLENDER, U (2002). *Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una "espacialidad de resistencia"* En Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. VI, núm. 115, 1 de junio de 2002. Universidad de Barcelona. Barcelona
- OSZLAK, O. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Documento de Estudios CEDES. Vol. 3, N° 2. Buenos Aires.
- PUENTES BURGOS, C. (2003). *Urbanización clandestina: La discusión teórica*. Documento de trabajo. Cendex. Pontificia Universidad Javeriana. Colombia.
- REBORD, G. (2007). *Regularización Urbana en la ciudad de Córdoba*. Documento interno de la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba.
- REBOTIER, J (2010). *La informalidad y su construcción. Indicador e instrumento de relaciones y transformaciones sociales en Caracas*. En Taller RECIM – México.
- RESSE, E. () *La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina*. En Medio Ambiente y Urbanización 243; n, 2006 - IIED-América Latina
- SALCEDO HANSEN, R. (2002). *El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno*. En Revista EURE Santiago, vol.28, n.84, pp. 5-19. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400001&lng=es&nrm=iso>

¹ Este asentamiento, tiene la particularidad de que es denominado de distintas maneras según los actores: La Municipalidad lo denomina como Nuestro Hogar IV, y los residentes y vecinos del mismo, se autodenominan según sectores: Pueblos Unidos, Ampliación Nuestro Hogar III, Nuestro Hogar IV.

² Esta tarea ha contado con la colaboración de alumnos del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Córdoba especializados en gis y con el trabajo minucioso de las Arq. Virginia Monayar y Ana Laura Elorza (ambas doctorandas, becarias de Conicet y pertenecientes al Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la UNC)

³ La categorización fue realizada por el equipo profesional de la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba en el año 2009. Participaron el Arq. Gustavo Rebord, Sebastián Rossa, Bibiana Masuelli, Belén Garro.

⁴ Datos consultados del informe social de la Dirección de Hábitat. Fecha Junio 2010.