

Informalidad e Irregularidad urbana en la ciudad de Córdoba, Argentina. Resultados e Impactos de la acción estatal local.

María Virginia Monayar.

Cita:

María Virginia Monayar (2011). *Informalidad e Irregularidad urbana en la ciudad de Córdoba, Argentina. Resultados e Impactos de la acción estatal local. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/868>

Informalidad e Irregularidad urbana en la ciudad de Córdoba, Argentina. Resultados e Impactos de la acción estatal local.

Arq. Monayar María Virginia

Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.

E-mail: virmonayar@gmail.com

Resumen

Las modificaciones en el rol del Estado, producto de la política neoliberal, han significado también cambios en los patrones de urbanización, que reflejan la aplicación de ese modelo. Una consecuencia visible de esos cambios ha sido el crecimiento y persistencia de la informalidad urbanística.

En las ciudades latinoamericanas, se observa que la oferta de suelo urbanizado se restringe casi exclusivamente, a los sectores sociales más altos, mientras que una amplia franja de la población debe enfrentar serios inconvenientes para acceder al mismo. Se evidencia también una falta de políticas adecuadas tanto para atender la creciente demanda de suelo urbanizado, así como para enfrentar los problemas derivados de sus dificultades de acceso.

En Argentina en general y en la ciudad de Córdoba en particular, en la última década la política habitacional se evidencia focalizada en la regularización de asentamientos conformados a través de transgresiones a los procesos reglados y más aún, en aquellas tipologías que definiremos como irregulares.

En el presente trabajo se expone, en primer lugar, una clasificación de las diversas modalidades de adquisición de suelo urbano irregular e informal, así como de las diversas tipologías presentes en la ciudad de Córdoba. El objetivo es aportar diferencias y particularidades de ambos términos, bajo la hipótesis que ello podría favorecer una comprensión y abordaje teórica y práctica de estas situaciones en busca de una orientación más efectiva de las políticas. Finalmente se analizan resultados e impactos, en el territorio urbano, de la acción estatal local en materia de regularización urbana.

Palabras Claves: Informalidad e irregularidad urbana - acceso al suelo – pobres urbanos - asentamientos informales- política de regularización a nivel local.

Introducción

En las últimas décadas del siglo XX y las primeras del XXI se han producido diferentes cambios en la economía, en la sociedad y en el Estado, en el seno de las ciudades latinoamericanas. Estos cambios se relacionan con *modificaciones macroeconómicas* que implican una preeminencia del mercado y un Estado con intervención mínima (Harvey, 2007:7), y da cuenta también de modificaciones *del rol del Estado* que pasa de intervencionista a subsidiario con un modelo de *intensa privatización* de bienes y servicios expresados en una creciente mercantilización entre otros, del suelo, la vivienda y todos los servicios asociados a ellos. *Cambios territoriales* que involucran una mayor urbanización del continente, donde según CEPAL (2010) la población urbana pasó del 71% al 78% entre 1990 y 2010 y prevé que supere el 80% para 2025, lo cual muestra una incidencia directa sobre los requerimientos de suelo, vivienda y servicios urbanos.

Cambios sociales también han reflejado el modelo. En el mundo en desarrollo, América Latina es la región que mejor ejemplifica el proceso de urbanización de la pobreza, con un 62% de los pobres habitando zonas urbanas (CEPAL, 2000:21, 38).

La pobreza urbana y la inequidad socio-espacial tienen una dimensión territorial. Como menciona Arriagada (2000:51) ésta refiere a mecanismos de exclusión que afectan a la población pobre; en términos de desarrollo urbano significan menores posibilidades de acceso al suelo (localización periférica) y a los servicios urbanos (centralidad, transporte público, educación, salud, etc.) intensificando procesos de segregación socio-espacial por el incremento en la brecha entre el ingreso promedio del hogar y los valores del suelo urbano y la vivienda. El desigual acceso a la infraestructura y los servicios que presentan las áreas débilmente integradas donde reside la población pobre, se traducen en un acceso desigual al mercado de trabajo y entre otros factores, en un crecimiento de la informalidad urbana, siendo esta la modalidad predominantemente del crecimiento de las ciudades latinoamericanas. (Smolka y Larangeira, 2007).

La magnitud y persistencia de las situaciones de informalidad, demandan la permanente acción del Estado para resolver la problemática social dado que existen situaciones de gran vulnerabilidad para los habitantes y además inconvenientes en la gestión y provisión de los servicios urbanos como resultado de la misma condición de informalidad. En la mayoría de los casos se ocupan tierras que no cumplen con las condiciones básicas para ser urbanizadas: por ejemplo son inundables o no previstas para el uso urbano, sin equipamientos ó sin acceso a los servicios básicos (salud, educación, transporte, recolección de residuos, etc.), e infraestructura (agua potable, luz, desagües, etc.,) ó condiciones de accesibilidad dificultosas. A su vez, los asentamientos derivan en situaciones urbanas no deseables, (dado que se localizan en zonas inundables o con altos niveles de contaminación ambiental, etc.) y evidencian la necesidad de una política urbana y social que aporte soluciones para mejorar las condiciones de habitabilidad de los pobladores.

En el intento por solucionar algunas cuestiones referida a la informalidad urbana se han implementado en América Latina políticas que se dirigen fundamentalmente hacia la regularización de los asentamientos informales (Clichevsky 2000, Smolka y Laranguiera, 2007). De este modo el Estado se convirtió mas en un *regularizador ex post* de situaciones por fuera de la norma, que en *Regulador* de las tensiones que tienen como escenario el territorio urbano, lo cual ha constituido en muchos casos un problema mas que una solución, fomentando el asentamiento de población informal que espera la intervención estatal.

Dentro de este marco que involucra cambios y características globales, se propone analizar las características que adquiere la informalidad urbana en la ciudad de Córdoba, los instrumentos políticos regulatorios que se han aplicado frente a ella, como así también un avance teórico que se propone con el objetivo de aportar a la comprensión y al abordaje práctico de estas situaciones.

Informalidad en la ciudad de Córdoba

Las modificaciones señaladas al inicio, en Argentina, tuvieron su consolidación en los '90 a través de la reforma del estado, en la que se enmarca tanto la adecuación de escenarios jurídicos, legales, institucionales, políticos, etc. para el desarrollo del capital (Gambina y Campione, 2002) como también la política habitacional (Clichevsky, 1997).

Como se señaló, la preeminencia de la lógica de mercado impulsada por la orientación neoliberal en la política, tiene su correlato en lo urbano, y deja sin posibilidades reales de acceso al suelo y a la vivienda a los sectores más vulnerables. Interesa observar las características que la informalidad urbana adquiere en la ciudad de Córdoba.

Es de destacar que los censos de población y vivienda, en Argentina, no particularizan las situaciones de informalidad/irregularidad, como villas de emergencia, asentamientos fraudulentos, usurpaciones de tierra pública o privada y otros, lo cual significa una limitación al querer analizar los alcances de este fenómeno. En la ciudad de Córdoba

organismos públicos y Ong's han abordado la tarea de relevar las situaciones de irregularidad/informalidad. Las operatorias consideradas *irregulares* desde el punto de vista del incumplimiento total o parcial de las normas urbanas, representan 47.800 viviendas¹ que significan aproximadamente el 20% del parque de viviendas existentes² (Municipalidad de Córdoba, 2008) y estudios de SEHAS³ (Buthet, Baima, Calvo, 2007), advierten una disminución de la cantidad de asentamientos y villas de las ciudad de Córdoba⁴, debido mayoritariamente a la política de vivienda ejecutada por el gobierno de la Provincia⁵. Esta política ha sido discutida (en el ámbito académico, de organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general) tanto por la localización periférica de los nuevos complejos habitacionales, la escala de las intervenciones, y la baja mixtura social-espacial, lo que introduce una serie de interrogantes en relación con los efectos en términos de extensión urbana, segregación residencial socio-económica y fragmentación espacial (Marengo y Elorza, 2009:29).

Estudios de SEHAS también advierten que las familias habitantes en villas se caracterizan por ser procedentes de la misma ciudad de Córdoba y ya no de áreas rurales⁶. Esta situación denota una población producto de un descenso social como así también sin alternativas para acceder a la vivienda por la vía formal.

Acciones Municipales ante la situaciones de irregularidad urbana

En el año 2001, Con el propósito de atender a esta situación de irregularidad de numerosas familias de la ciudad, el Municipio promovió un Plan de Regularización de Urbanizaciones, a través de las ordenanzas 10.374 y 10.207. Cabe aclarar que, en principio, dichas normas atendían a fraccionamientos o planes de vivienda para familias de escasos recursos económicos. La ordenanza 10.374 presenta un listado (padrón de regularización de la planificación urbana) de barrios y loteos que por diversos motivos no han concluido el trámite de aprobación y, por tanto se constituyen para el municipio como irregulares.

A través de la mencionada ordenanza, la municipalidad intentó promover la regularización de los asentamientos, incorporados en este padrón. Para ello posibilitaba la flexibilización de las normas en cuanto a dotación de servicios e infraestructura, eximiendo a loteadores y urbanizadores, por vías de excepción, de la provisión de algunos servicios como así también permitir la etapabilidad del proyecto.

Los loteos en situación de irregularidad en la ciudad de Córdoba registrados en dicho padrón son numerosos y diversos ya que no todos presentan la misma condición de irregularidad. Se analizó el citado padrón y se contabilizaron los casos de acuerdo a la entidad promotora que los originó (Tabla 1).

1 Este dato incluye viviendas en villas de emergencia, loteos de producción oficial que no completaron las exigencias formales, loteos de entidades intermedias y fraudulentos.

2 En términos de población, estas situaciones estarían alcanzando a mas de 10.000 habitantes urbanos, afectando entre 10 y 15% de la población de la ciudad.

3 ONG Servicio Habitacional y de Acción Social, dedicada a la investigación – acción en el campo del hábitat social.

4 De 158 asentamientos registrados también por Sehas en 2001, se contabilizaron 40 asentamientos menos en 2007. 35 asentamientos producto de la política provincial de erradicación de villas y 10 por modificaciones en los criterios del estudio.

5 Proyecto de Emergencia para la rehabilitación habitacional de grupos vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba implementado por el Gobierno de la Provincia y que significó la erradicación de aproximadamente 40 villas de emergencia.

6 82,7 % de los encuestados nacieron en la Provincia de Córdoba y de éstos el 83,6% lo hicieron en la Capital. Otro dato que arroja este informe es que el 55,1% de los encuestados son procedentes de un barrio de la ciudad, el 25,2% de otra villa y el 15,4% de zona rural.

Entidad promotora	Cantidad de loteos y barrios
Entidades intermedias (Cooperat. Mutuales, asoc. Civiles, etc.)	260
Dirección Provincial de Vivienda	75
Municipalidad para la erradicación de Villas de Emergencia	59

Tabla I1: Cantidad de loteos en situación de irregularidad, según la entidad promotora originaria.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del padrón de regularización de la planificación urbana, anexo a la Ord. 10.374 - Datos aportados por al DPU-municipalidad de Córdoba.

En dicho listado no se encuentran diferenciadas las diversas tipologías, como tampoco se tienen registros de la magnitud de los asentamientos (cantidad de viviendas, situación de las mismas, cantidad de familias, censos, etc.) y solo son conocidos por la autoridad por los reclamos de la población que los habita y, en algunos casos, por inspección directa de los mismos. Se observa además que el Estado, tanto local como provincial son promotores significativos de viviendas que no logra cumplimentar el total de los requisitos normativos para arribar a la aprobación definitiva de los emprendimientos urbanos.

En 2009 y como complemento y avances respecto de la Ordenanza Municipal 10374/01 se promulga la Ordenanza Municipal 11687/09 que establece también un marco normativo excepcional para aquellas situaciones consolidadas que no hayan cumplimentado con la totalidad de requisitos establecidos por la ord. 8060/85 y sus modificatorias para obtener el decreto aprobatorio final del loteo.

En esta Ordenanza se contemplan todas aquellas situaciones de loteos con o sin plan de vivienda, ya sean iniciadas por organismos estatales; loteos con o sin plan de vivienda promovidos por organizaciones comunitarias (mutuales, asociación sivil, cooperativas, etc) que hayan recibido subsidios por parte del Estado; loteos con o sin plan de vivienda promovidos por entidades intermedias sin fines de lucro sin subsidio estatal; Radicación in situ de población de asentamientos, cuando el Estado sea titular dominial o fiduciario de la tierra; otros casos con dictamen fundado de la Dirección de Planeamiento Urbano o Hábitat Municipal.

Se dispone que las urbanizaciones para poder acogerse a esta ordenanza, deberán acreditar como mínimo: visación de plano de mensura, efectivizado la apertura de calles conforme a plano, disponibilidad de red de agua y energía eléctrica. El resto de las infraestructuras podrán ser completadas a costa de los vecinos, del Ejecutivo Municipal o a través del Régimen de Contribución por Mejoras.

Si bien la Ordenanza 11687/09 muestra un avance en cuanto observa en su inicio la diferenciación de tipologías de urbanización irregular, luego le imprime un límite mínimo general e idéntico para todas.

A partir de esta ordenanza, la Municipalidad de Córdoba ha diferenciado tipologías que denomina *irregulares* a saber: Loteos ilegales (fraudulentos)/Villas de emergencia/Asentamientos (tomas de tierra)/Loteos de entidades intermedias/Loteos Municipales/Loteos Provinciales. En el gráfico 1, se presentan los datos desde el punto de vista cuantitativo.

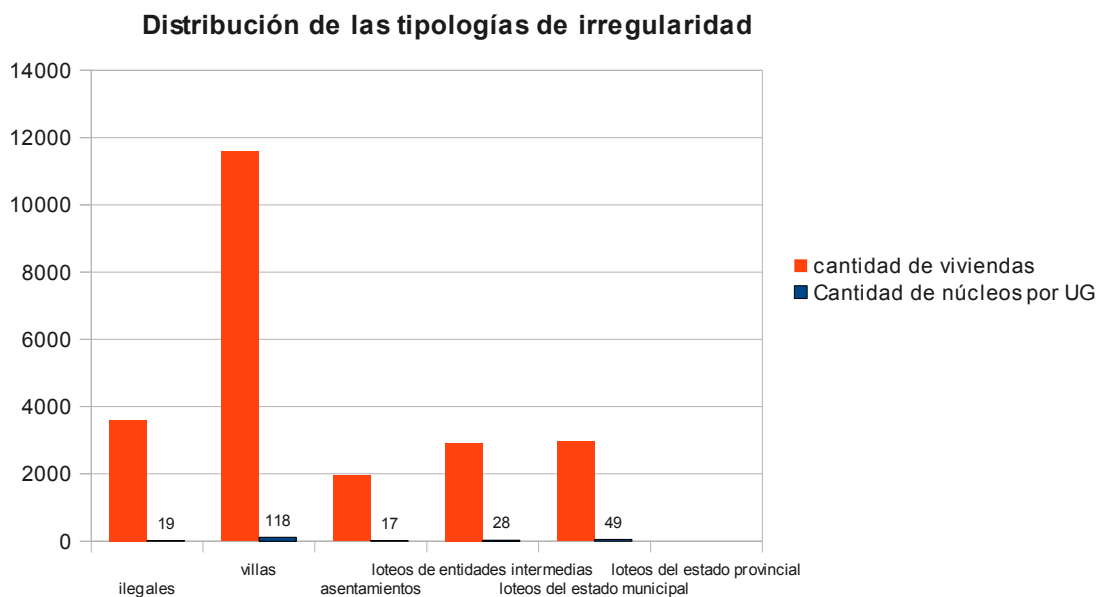


Gráfico 1: Cantidad de núcleos urbanos y de viviendas por tipologías de irregularidad.

Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por la Dirección de Hábitat Popular de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

Además de estas acciones municipales, el estado provincial ha llevado a cabo durante los últimos diez años una política también de regularización comprendida en la erradicación de villas de emergencia a través del programa denominado “mi casa, mi vida”. Dicho programa significó la erradicación mas o menos compulsiva según los casos, de villas de emergencia con localizaciones centrales o peri-centrales a áreas periféricas, desintegradas del tejido urbano y muchas veces a nuevos barrios de gran dimensión (denominados barrios-ciudades) que implicaron la concentración en una misma localización de numerosas villas de origen (gráfico 2). Aspecto que interesa particularizar es que, para la radicación de algunos de los nuevos barrios, el gobierno provincial ha adquirido tierra que originariamente tenía una disposición de uso del suelo rural o industrial, demandando al municipio la modificación de dicho patrón como medio para la regularización.

Las ordenanzas descriptas señalan procesos claramente de regularización que como se señaló, ha sido la política llevada a cabo en la mayoría de los países latinoamericanos sin que ello haya devenido en mitigar las prácticas informales. Asimismo demuestran la carencia de instrumentos legales acabados que les permitan al órgano desisor, un abordaje sistemático e integral, quedando de este modo, supeditada la resolución del problema, entre otros factores, a decisiones coyunturales de políticas como así también a las subjetividades del gestor de turno. Es claro además que si bien las tipologías observan varias diferencias, interesa destacar la conformación urbana y las expectativas de la población habitante. Las normativas y políticas implementadas han abordado solamente una tipología (tal es el caso de las villas de emergencia en el programa “mi casa, mi vida”) o a aplicado la misma norma para todas las tipologías aunque su letra contemple diferencias entre ellas (Referido a la Ordenanza Municipal 11687/09).

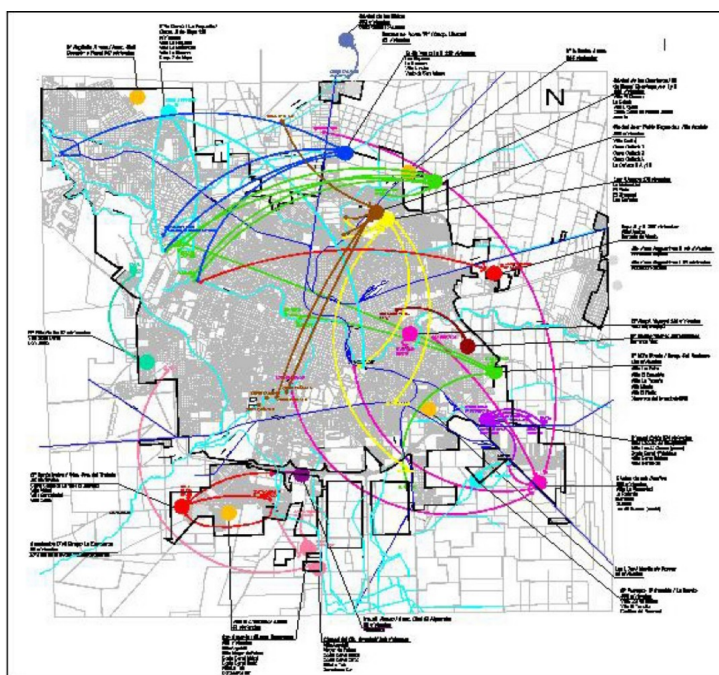


Gráfico 2: Erradicación de villas de emergencia producto del programa “Mi casa, Mi vida”.
Fuente: Dirección de Regularización Urbana – Municipalidad de Córdoba – 2005

Diversas Modalidades de ocupación del suelo y construcción de la vivienda en desacuerdo a las normativas y legislaciones en la materia

A partir del análisis de las ordenanzas y programas señalados y trabajos de investigación y de extensión previos⁷, se considera necesario realizar algunas precisiones conceptuales tanto en lo referido a los términos informal e irregular, como a las diferencias que caracterizan a los asentamientos según sus características urbanas, según su proceso de conformación, los actores intervinientes, etc. que le imprimen diferentes nombres y atributos. Esta propuesta tiene como fin establecer semejanzas y diferencias que nos ayuden a comprender el fenómeno y sus líneas de acción.

La bibliografía suele utilizar el término irregular e informal indistintamente y/o el nombre con el que se llama a las “tipologías” que se consideran irregulares/informales. Este nombre varía según los países, ciudades o regiones. En Córdoba, particularmente “villa de emergencia” es el término más utilizado para estas situaciones y se utiliza aún, para denominar a algunos barrios pobres (formales) sin distinciones.

En la literatura específica encontramos términos como “irregularidad urbanística”, “irregularidad de acceso”, “informalidad urbana”, loteos informales, loteos irregulares, villas, loteos piratas, loteos clandestinos, fraudulentos, asentamientos, favelas, barrios marginales, etc.

Entendemos que, en general, describe aquellos bienes inmuebles que en su constitución y/o construcción transgreden las normativas y/o leyes jurídicas y/o administrativas. Nosotros nos centraremos en aquellas que además, se encuentren localizados dentro del área urbana y en los que dicha situación, afecta a un conjunto de viviendas o lotes que

⁷ Monara Ma Virginia (2005). *Transferencia técnica para el acceso al hábitat por parte de comunidades en situación de irregularidad en la periferia de la ciudad de Córdoba. El caso Nuestro Hogar III* – Beca de Extensión otorgada por la SEU - UNC

Monayar Ma. Virginia, Melto Javier y Bohnet Fernando (2007). *Fragmentos de ciudad. Integración socio urbana de un sector marginal periférico, el caso Nuestro Hogar III* – Tesis de Grado para obtener el título de Arquitecta.

Monayar Ma. Virginia (2008). *La problemática de la irregularidad de producción y acceso al suelo urbano en la ciudad de Córdoba. Su tratamiento teórico e instrumentos políticos regulatorios. Estudio de casos los loteos clandestinos.*

comparten un espacio determinado en la ciudad y que alojan a población de escasos recursos económicos, dejando para otros análisis aquellos casos de inmuebles dispersos, como así también los que son habitados o producidos para o por otros sectores sociales de demanda.

En primera instancia calificaremos a la **irregularidad urbana** en:

Irregularidad de tenencia: cuando no exista seguridad de tenencia individual o colectiva de la tierra o vivienda (por no poseer escritura pública u otro tipo de instrumento jurídico) y que la titularidad o el dominio es irresoluble o dificultoso de resolver dentro de los términos de los códigos y legislaciones vigentes, a favor del poseedor⁸ del bien.

Irregularidad urbanística: cuando el lote o vivienda transgreden total o parcialmente las normas Administrativas y Códigos Urbanos, ya sea constructivas, dimensiones, servicios, infraestructuras, etc., pero que cuenta al menos, con un aval o aviso de pre factibilidad o inicio de trámite normativo formal, otorgado por autoridad competente. Algunas situaciones también podrían combinar ambos tipos.

En este sentido, Irregular es aquello que está fuera de regla y en este caso, o de norma.⁹ Diversos autores han abocado investigaciones sobre el tema, pero no muchos han indagado sobre las implicancias del concepto.

Calderón J., aporta que los conceptos irregular; ilegal; informal y clandestino, que se utilizan en general, de manera indistinta, requieren precisiones de distinción y los aborda desde la perspectiva del mercado de suelo. Así asocia los términos clandestino e irregular al mercado ilegal ya sea “bien porque se desarrolla al margen del control público, o porque aceptando las reglas transgrede algunas normas” (Calderón J., 1999). Cardoso, A. L. agrega que irregular es una negación “lo NO regular” y propone una clasificación “tipológica” de la irregularidad según un grado de transgresión y del modo en que se conjugan los elementos: inmueble/documentación/proceso. En este sentido se observa que hay tipologías en las que la transgresión sucede en uno o en mas elementos y que esas relaciones se establecen entre el producto y la norma, en algunos casos o en el proceso de aprobación y/o producción en otros (Cardoso, 2003).

También Clichevsky N (1997) acerca precisiones sobre este concepto, que refieren a dos aspectos: uno urbanístico y otro Jurídico. Aquí se incorpora otra dimensión conceptual: el irregular y el clandestino son ilegales, pero el irregular es “regularizable” dentro de los términos de las legislaciones vigentes. Esto refiere a que aunque los mismos se inician como lotes regulares, no completan el proceso normado para su aprobación definitiva, pero se supone posible su completamiento o adecuación. A diferencia de éstos, la autora considera que el clandestino, no es susceptible de regularizarse dentro del marco de las normativas y éstas deberán ser modificadas para posibilitar dicha regularización. Desde esta apreciación, la irregularidad estaría medida en términos de “posibilidades de regularización”.

Otro término que se utiliza con frecuencia y la mayoría de las veces como sinónimo de irregularidad, es **informalidad**.

8 Consideramos poseedor a aquella persona que ostenta la posesión del bien, en forma personal, aún aquellos que no cumplimentan los requisitos legales para producir en el tiempo la usucapión (ver Musto J. Pág 493)

9 *Norma: Regla que se debe seguir o a que se deben ajustar las conductas, tareas, actividades, etc.* - también *Precepto jurídico* -

Regla: Aquello que ha de cumplirse por estar así convenido por una colectividad. - también *Estatuto, constitución o modo de ejecutar algo.*

Diccionario de la RAE – www.rae.es

Podríamos decir que hablamos de informalidad cuando las respuestas y acciones, desplegadas en un “espacio diferenciado” (Bozzano H., 2009) por los diversos actores que intervienen en él, se desarrollan en desacuerdo a esas normas y reglas (considerados dentro de la lógica formal). Sin embargo, se considera preciso diferenciar tanto al actor como al acto informal: Quien, Como y Porque¹⁰.

Retomando las consideraciones de Calderón, considera que los términos ilegal e informal son distintos pero indisolubles entre si, es decir que mientras lo ilegal es la acción, lo informal es el promotor de dicha acción quien esta transgrediendo las normas. Para que se produzca informalidad debe haber primero un agente promotor. Samuel Jaramillo (Jaramillo, 2006), señala que en la informalidad, hay una noción jurídica de transgresión, que tiene que ver por un lado con la violación de las normas de propiedad y por otro con la reglamentación técnica. En este sentido Jaramillo, al igual que otros autores, asocia el término informal al concepto de trasgresión, pero enfatiza la transgresión normativa contra la propiedad y la existencia de un “sujeto informal”, sin restringirlo al ámbito del mercado.

También Clichevsky, (2009), al referirse a los términos informalidad/ilegalidad/irregularidad (tomados como sinónimos en ese trabajo) indica que estos implican dos formas de transgresión: *respecto de los aspectos dominiales y al proceso de urbanización*. A estas relaciones, agrega una diferenciación respecto del “mercado informal” en el cual media una comercialización que no cumplimenta las condiciones exigidas por la legislación vigente o por los defectos en el tipo de transacción de venta.

A modo de definición¹¹

Constituyen **irregularidad**, aquellos productos, bienes inmuebles, que no lograron cumplimentar los requisitos exigidos por la norma (jurídica o administrativa) ya que habiendo iniciado un proceso regular, el mismo queda incompleto por una situación coyuntural, generalmente en una etapa final del proceso, por lo que su regularización, es susceptible de concretarse en los términos de las normativas vigentes. Puede ser irregularidad parcial (no cumple con algunas normas) o total.

No son necesariamente productos ofrecidos en el mercado inmobiliario.

Se considera **informal** a aquellos procesos que, aunque pueden haberse iniciado formalmente, no continúan así. Esta “deformación” del proceso se da generalmente en una etapa inicial del mismo y continúa de manera informal. Responde mas a una situación estructural provocada por el accionar del agente promotor. Se podría decir que el proceso adquiere una “forma propia” que requiere de acciones continuas por parte del Poder Público (modificación de los procesos reglados, excepciones normativas, asumir costos económicos, etc) y que deviene en productos irregulares.

Si estos procesos, no cuentan con una autorización inicial, entonces se consideran Clandestinos. Sin embargo consideramos que *Clandestino* es un “estado transitorio” o “esfímero” ya que sólo lo es en la medida que es oculto o desconocido por la autoridad y hasta que el poder público lo conoce, aunque no lo reconozca formalmente. Esta

10 Un actor de mercado que actúa en incumplimiento de las normas, tanto civiles como urbanas y que además obtienen renta y/o beneficio económico por este acto, se considera informal. El Estado, es un actor especial de mercado, en cuanto es oferente, es demandante y/o es regulador, es también susceptible de incumplir sus propias normas. Además de la población demanda de suelo, que requiere del mismo para la producción y reproducción de sus actividades y de su hábitat.

11 Monayar Ma. Virginia (2010). *Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba Argentina* – Artículo aprobado para su publicación (en prensa) en Revista Territorios N° 24 – ACIUR – Colombia.

modificación de su situación ya genera un proceso diferente, en cuanto comienzan las actuaciones tanto a través de presiones sociales, como por parte del Órgano regulador/regularizador, para dar respuesta a las mismas.

Así informal e irregular serían conceptos generales de diversos procesos y productos particulares según sean las características de cada una de las “tipologías” de informalidad, las que serán descritas mas adelante.

Señalamos asimismo, dos procesos comprendidos dentro de un proceso informal, que si bien, observan similitudes difieren, sobre todo, en el grado de delito o trasngresión que se comete contra los sujetos o la propiedad.

Ellos son: *Las Ocupaciones y los Loteos fraudulentos.*

Por **Ocupación** entendemos el proceso a través del cual se ofrecen o conforman inmuebles (tierra y/o vivienda) sin autorización, por lo tanto su ejecución, ocurre en desacuerdo a las normativas (al menos parcialmente).

Es informal en cuanto todo su proceso se realiza en contravención a las normas (jurídicas y administrativas).

En las *Ocupaciones*, puede existir un agente del mercado informal de suelo que “organiza” la ocupación de tierra, que generalmente no es de su propiedad o no es apta para su uso residencial, o una “posesión pasiva” de un terreno ya sea planificado colectivamente (es el caso de las tomas de tierra) o por sumatoria individual (en el caso de las villas de emergencia). En este sentido, tiene inmediata relación con la manera en la cual se realiza el proceso de producción del loteo y asentamiento de población.

Los Loteos Fraudulentos, en cambio constituyen un proceso ilegal, iniciado por un agente del mercado del suelo, quien comete fraude contra sujetos que, engañados, son incitados a error, adquiriendo mediante la compra, un bien que no se corresponde con lo ofrecido.

Es un proceso ilegal de mercado, cuya finalidad es el lucro, por parte de un agente que actúa bajo conocimiento de las normas y deliberadamente infringe su cumplimiento.

Los loteos fraudulentos son clandestinos, en cuanto no se anuncian a las autoridades competentes, aunque es posible que se publiciten en otros medios, como ardid por parte del agente promotor. Son informales en cuanto todo su proceso se realiza en contravención a las normas (jurídicas y administrativas) y deviene en productos irregulares.

A partir de esta diferenciación conceptual, se analiza nuevamente los datos cuantitativos de casos de asentamientos originados fuera de la normativa urbana (gráfico 3) y se verifica que los casos que representan situaciones de informalidad superan ampliamente a los irregulares, tanto en numero de núcleos como de viviendas.

cantidad de núcleos urbanos y viviendas desagregados por categorías

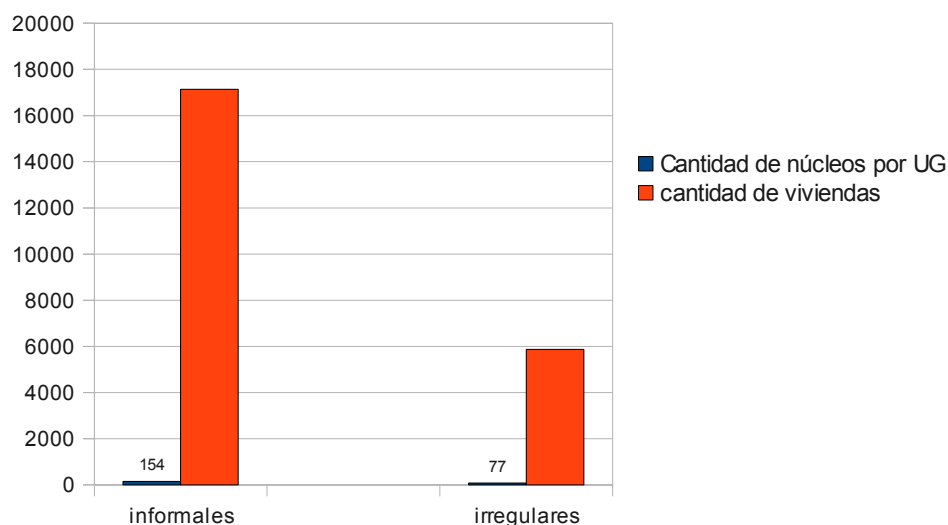


Gráfico 3: Cantidad núcleos urbanos y de viviendas por categorías de irregularidad e informalidad.
Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por la Dirección de Hábitat Popular de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

En este sentido, si bien la tipología villa de emergencia aparece como la más significativa (118 núcleos y más de 11.500 familias) por ser la práctica informal de acceso al suelo urbano que aparece como más tradicional en el medio local, a partir de los '90 comienza en la ciudad a incrementarse los casos de loteos fraudulentos y más recientemente los de ocupaciones colectivas de tierra. Se observa entonces, que si bien la política provincial mencionada ha incidido fuertemente sobre la tipología con mayor presencia¹², pone en evidencia que los mecanismos de intervención son escasos y las políticas habitacionales no consideran, de la misma manera, otras situaciones de informalidad, situación que se vuelve crítica, tanto por lo que implican en las condiciones de vida para los residentes como por los problemas urbanos derivados de su desarrollo irregular.

Como se señaló, la regularización de asentamientos informales “ex post” ha sido una de las políticas llevada a cabo en la mayoría de los países latinoamericanos y sin embargo los asentamientos informales crecen en cantidad y en densidad. La fuerte tendencia cultural a la propiedad individual, incide en el diseño de las políticas donde se prioriza la titularidad individual. El título de propiedad otorga a las familias seguridad relativa de tenencia. Sin embargo, si no es acompañado de un Estado regulador del mercado y protector de la propiedad mediante por ejemplo, diferenciaciones impositivas, fomento de la mejora socio-económica de las familias, etc., la regularización puede ser causa de la expulsión del beneficiario original quien vuelve a las situaciones de informalidad, demandando nuevos procesos de regularización.

Los organismos de planificación y gestión urbanística no cuentan con instrumentos legales que les permitan abordar los procesos de regularización. En general, la respuesta del Estado atiende las presiones sociales de la población habitante, a través de acciones que buscan solucionar una situación de hecho, una vez producida la irregularidad en la producción y ocupación del espacio. De esta manera se entiende que favorecen la continuidad de transacciones informales que derivan en nuevas extensiones en la

¹² Hemos comentado también que la misma ha generado un intenso debate sobre las implicancias sobre todo en cuanto a la sustentabilidad urbana y a las repercusiones sociales en las familias “beneficiarias”.

periferia y plantean interrogantes sobre la sustentabilidad del modelo de crecimiento y de ciudad.

Se ve necesario implementar medidas tendientes a la promoción de acceso al suelo urbano por parte de los sectores de bajos ingresos, que no pueden acceder formalmente a través del mercado. En este sentido, se requiere modificaciones normativas y legislativas que consideren la función social de la propiedad y reconozcan la legitimidad de utilización de instrumentos de recuperación y movilización de plusvalías, para regular la acción del mercado de suelos.

Bibliografía

Arriagada Camilo (2000). *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. Santiago de Chile: Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 27 CEPAL.

Buthet, C.; Baima M. y Calvo, Diego (2007): *Evolución de las villas de emergencia en Córdoba 2001-2007*. Proyecto PICTOR 20464. Córdoba, Argentina: SEHAS – CONICET.

CEPAL (2000). *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: El espacio regional*. Santiago de Chile – CEPAL

CEPAL (2010). Boletín nº 63 disponible en:

<http://www.eclac.org/celade/publica/bol63/BD6311.html>

Clichevsky, Nora (1997): “Regularización dominial ¿Solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable? en *Reestructuración del Estado y Política de Vivienda en Argentina*. Cuenya, Beatriz –Falú, Ana (comp.), pp. 227-243. Buenos Aires, Argentina: CEA/CBC.

Clichevsky, Nora (2000): *Informalidad y segregación en América Latina. Una aproximación* División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Chile: CEPAL-ECLAC.

Gambina, Julio y Campione, Daniel (2002): *Los años de Menem, cirugía mayor* - Buenos Aires, Argentina: Centro Cultural de la Cooperación – IMFC. Ed.

Marengo, Cecilia y Elorza Ana Laura (2009): *Globalización y políticas urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes* en Revista Cuaderno Urbano Nº 8. Nobuko/Eudene. ISSN:1666-6186. p. 7-33.

Smolka, Martin O. y Larangeira, Adriana de A. (2007) *¿Cediendo terreno? Informalidad y políticas urbanas en América Latina* Lincoln Institute of Land Policy.