

Informalidad y periferia urbana. Derivas de la política habitacional

M. Cecilia Marengo
Investigadora INVIHAB- FAUD / CONICET
mcmarengo@gmail.com

Virginia Monayar
Investigadora INVIHAB- FAUD / CONICET
virmonayar@gmail.com

M. Florencia Sosa
Becaria CONICET INVIHAB- FAUD
arq.florenciasosa@gmail.com

Resumen

La ponencia reflexiona sobre la reproducción de las condiciones de informalidad que se presentan a partir de la implementación de políticas habitacionales públicas en la ciudad de Córdoba. Como hipótesis se sostiene que la negación de intervenir desde la planificación y los instrumentos urbanísticos (mecanismos que faciliten el acceso al suelo, la subdivisión y densificación predial) impide atenuar los procesos de desigualdad urbana e injusticia espacial, que se presentan como derivas de la política habitacional. Se analizan las dificultades de acceso al suelo urbano y a la vivienda, en el contexto del mercado formal, para la población cordobesa y los motivos que llevan a las ampliaciones de las tipologías de vivienda: resolver situaciones de escasez de superficie en relación a la composición de la familia, hacinamiento por hogares o la necesidad de realizar una actividad productiva que les permita la subsistencia en la nueva localización. Se toma como caso al Programa Mi Casa Mi Vida y se analizan los procesos espaciales de dos “barrios-ciudades”, donde se observa una notada densificación predial dentro del barrio y la materialización de nuevos asentamientos en predios colindantes. Se concluye que al implementar políticas habitacionales con escasa flexibilidad en el diseño para atender la evolución familiar junto a la imprevisión de una política de suelo urbanizable, lo inaccesible del costo de la tierra en el mercado formal, y la localización aislada y de borde de estos barrios y asentamientos, derivan en nuevas situaciones de informalidad–irregularidad, colaborando en la reproducción de desigualdades socio-espaciales.

Palabras clave: políticas habitacionales; informalidad urbana; periferia urbana, densificación predial.

Crecimiento urbano y desigualdad social

Numerosos investigadores¹ han señalado los efectos que la globalización económica y las políticas neoliberales -que se inician en las ciudades latinoamericanas en las dos últimas décadas del siglo pasado- han tenido en los procesos de reestructuración urbana, la economía, el mercado de trabajo y la planificación. La tendencia generalizada, en el territorio metropolitano posfordista, es la metropolización expandida, configuraciones urbanas de fronteras difusas, con crecimiento por extensión hacia el espacio regional, y una organización poli-céntrica y fragmentada (De Mattos C., 2010, p.175). Mangada E., (2015) señala que el problema de nuestro tiempo, en un mundo dominado por el capitalismo financiero salvaje, es la intensificación de la desigualdad social, profunda y creciente que se manifiesta de forma dramática y visible en las grandes áreas urbanas. Secchi B., 2015; Soja E., 2014; Borja J., 2007, lo denominan, injusticia espacial. Las nuevas cuestiones urbanas, del siglo XXI se centran en tres aspectos: las “desigualdades sociales y su manera de generar formas evidentes de injusticia espacial, las consecuencias del cambio climático, y la accesibilidad, entendiendo bajo este concepto los problemas relacionados con la concepción de la movilidad como parte de los derechos de la ciudadanía” (Secchi B., 2015, p.22) Las condiciones de desigualdad, se intensifican en un proceso de mercantilización del desarrollo urbano donde la captura de plusvalía en forma privada se transforma en el criterio urbanístico dominante. Secchi, (op.cit.) sostiene que el urbanismo tiene una “fuerte y

¹ Remitirse a Carmona, Burgess y Badenhorst (2009).

concreta responsabilidad en el agravamiento de la desigualdad y que el proyecto de la ciudad debe ser uno de los puntos de partida de cualquier política dirigida a la atenuación de desigualdades”. De esta manera, sitúa la cuestión desde un enfoque técnico-urbanístico y se posiciona en contra de aquellas posturas que ven la reducción de éstas como una problemática de las políticas económicas o sociales. Señala, por otra parte, que la situación que se presenta hoy en la mayoría de las ciudades es la negación de intervenir desde los instrumentos urbanísticos para producir mejoras sociales, en la lucha contra la desigualdad urbana y en acciones que puedan atenuar la injusticia espacial. Fundamenta esta perspectiva en la relación sociedad-espacio, dado que no existen ideas y políticas sin un espacio de referencia, ni principios espaciales que no correspondan a ideas políticas. Las reglas y los dispositivos espaciales referentes a la construcción y gestión de la ciudad, como es por ejemplo, la regulación del mercado de suelo urbano, las normativas que rigen el fraccionamiento el uso y la ocupación del suelo, o los diferentes códigos urbanísticos, entre otros, tienen consecuencias relevantes en lo que respecta a las relaciones de integración y exclusión en el territorio. Por otra parte, y desde la perspectiva del espacio físico, lo que señala como interesante el autor, es que éste no es infinitamente maleable a los cambios de la economía, las instituciones y la política, y que hay una inercia espacial, una trayectoria y una historia urbana, que inciden en la forma en la que se reproducen las desigualdades (op.cit p.27-29).

Diversos estudios que analizan la evolución de las políticas urbanas y los compromisos asumidos por los estados en la región Latinoamericana (a veinte años de la segunda conferencia mundial de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas en Estambul, (1996) muestran algunas cuestiones transversales (en los diferentes ciclos políticos) que dificultan el acceso a un hábitat digno y la promoción de un crecimiento urbano sustentable. El denominador común es la débil regulación de los mercados de suelo y vivienda y la carencia de una oferta de suelo urbanizable en el mercado formal asequible para los diversos sectores sociales demandantes. Por otra parte, prima un enfoque sectorial en la ejecución de las políticas públicas (Marengo C., 2008; Catenazzi y Reese, 2016), que impide que las acciones en materia de acceso al suelo y vivienda, colaboren en los procesos de integración territorial de los sectores sociales más vulnerables.

Para el caso de Argentina, más allá de la institucionalización de las políticas urbanas en la agenda nacional, los autores antes señalados (op.cit., 2016, p.298) sostienen que “el modelo de urbanización vigente no ha sido capaz de asociar la urbanización con la democratización de las relaciones sociales, manteniendo un proceso simultáneo y contradictorio de la expansión de la ciudadanía con una exclusión socio-espacial difícil de revertir”; y que solo se han incorporado de manera puntual en las políticas algunos instrumentos de regulación de los mercados de suelo pero no se ha logrado permear un esquema sectorial de asignación de recursos, lo cual significa que los procesos de planificación continúan divorciados de la asignación presupuestaria.

Desde la primera hasta la tercera Conferencia Mundial de Hábitat (Vancouver, Canadá 1976 - Quito, Ecuador 2016), la provisión de vivienda adecuada y la proliferación de asentamientos humanos precarios, ha sido y continúa siendo un tema a abordar. Esto da cuenta que las políticas urbanas y habitacionales, no han sido adecuadas, suficientes y efectivas para mitigar el problema. Cada vez más la localización de los proyectos de vivienda es periférica, lo que ha devenido en profundos problemas como: el aumento de las distancias respecto de los lugares de servicio, la desestructuración de las redes sociales primarias y secundarias; y la construcción de territorios socialmente homogéneos, reduciendo las posibilidades de interacción entre grupos sociales, lo que dificulta la reproducción social de los sectores de bajos ingresos (Rodríguez y Sugranyes, 2005; Esquivel, Maya y Cervantes, 2005; Brain y Sabatini, 2006; Hidalgo Dattwyler, 2007; Marengo y Elorza, 2016). Por otra parte, esta misma localización, si bien implica menores costos en la

adquisición de la tierra, requiere la extensión de redes de servicio urbanos con recursos públicos. El resultado es una provisión insuficiente y muchas veces inadecuada de tierra y vivienda, que contribuye, entre otros aspectos a la reproducción de urbanizaciones informales, que éstas mismas políticas intentan mitigar.

En esta ponencia abordamos la descripción e identificación de situaciones de informalidad urbana, vinculadas con la implementación de políticas habitacionales públicas, en este caso, el Programa Mi Casa Mi Vida (MCMV), de mayor impacto en Córdoba en las últimas décadas. A partir de la recuperación de la crisis de 2001, la política de vivienda es considerada por el Estado nacional como un dinamizador de la economía (Falú y Marengo, 2015). En Córdoba, si bien se implementaron algunos programas del Plan Federal de Viviendas (PFCV), que tuvo como objetivos no sólo contribuir a reducir el déficit habitacional sino participar activamente en la reactivación de la economía, el mayor impacto en materia de acceso a la vivienda derivó de la implementación del Programa Mi Casa Mi Vida. El mismo contó con financiamiento a través de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, si bien algunos barrios fueron financiados con fondos federales. La elección de la localización de estos barrios de vivienda social condicionada por las lógicas del mercado de suelo, derivó en la ubicación periférica (en la mayoría de los casos en el borde urbano) lo que se constituyó como un nuevo problema para la población residente, debido a las dificultades en el acceso a servicios públicos de calidad y a las áreas de centralidad, o sub-centralidades barriales; que representan posibilidades para el aprovechamiento de los recursos urbanos (trabajo, educación, salud, etc.). También, por la valoración negativa respecto a la vida en los barrios asociada con estigmas territoriales (Marengo y Elorza, 2018).

Una acción derivada de esta política, que abordamos en este trabajo, ha sido la reproducción de condiciones de informalidad, tanto en predios colindantes a los programas habitacionales, con la materialización de nuevos asentamientos, como en los mismos barrios a través de procesos de densificación predial. Nuestra hipótesis sostiene que la negación de intervenir desde la planificación y los instrumentos urbanísticos (mecanismos que faciliten el acceso al suelo, la subdivisión y densificación predial) impide atenuar los procesos de desigualdad urbana e injusticia espacial, que se presentan como derivas de la política habitacional.

Informalidad urbana en Córdoba, características y estado de situación

En una economía de mercado, el acceso al suelo está determinado por el funcionamiento del mercado de suelo y aquellos que no cumplen con los requisitos planteados por éste, deben recurrir al subsidio estatal o a otras lógicas informales para permanecer en la ciudad (Rodríguez M.C., 2007; Abramo P., 2004, Clichevsky N., 2009). A partir de ellas se conforman espacios urbanos que se desarrollan al margen de las normas y códigos urbanos y/o civiles considerados formales, pero que responden a otras lógicas, denominadas informales (Monayar V., 2014). La informalidad se explica en gran medida por la imposibilidad económica de algunos sectores (pobres urbanos), en relación al precio del producto (suelo urbano), como también por la falta de recursos para poder cumplimentar otras formalidades exigidas (pagos al contado, condiciones de acceso a créditos hipotecarios, tributos urbanísticos, requisitos técnicos de construcción, etc.); dificultades que son aprovechadas por el mercado informal de suelo. Esta modalidad de ocupación del espacio, requiere de acciones continuas por parte del estado, en un proceso en general conflictivo, entre diversos agentes con sus lógicas, intereses y necesidades (Clichevsky, 2009; Monayar, 2011).

Las situaciones de informalidad urbana son objeto de múltiples abordajes y procesos, aunque, en general es posible identificar dos perspectivas diferenciadas: la erradicación y relocalización de las ocupaciones; o la urbanización in situ a través de procesos de regularización urbana y dominial. Cada una de estas alternativas, dan cuenta de distintas concepciones respecto al problema de acceso a la tierra y vivienda y es posible reconocer determinados abordajes frente a las disputas de intereses entre los actores sociales vinculados (Estado, sindicatos, empresas constructoras, organizaciones sociales, población, etc.).

En el presente trabajo, se considera informal a aquellas urbanizaciones o aglomeraciones de viviendas (más de 10), que se conforman completamente al margen de la reglamentación en materia urbanística. Nunca dieron inicio al proceso normado y responden en general a una situación estructural provocada por el accionar de un agente promotor (individual o colectivo). Según los casos y los procesos de ocupación del espacio, adquieren una “forma propia” que requiere de mayor o menor intervención estatal (modificación de los procesos reglados, excepciones normativas, asumir costos económicos, etc.)

Informal no es lo “no formal”, sino otra forma, que responde a otras lógicas, procesos y necesidades, que definen la modalidad y las características particulares de los territorios. Se reconocen dos tipos de ocupación informal del espacio: las Ocupaciones (Villas y tomas de tierra) y los Loteos fraudulentos. En ambos casos se trata de transgresiones a los procesos normados, sin embargo, en el caso de los loteos fraudulentos, media una ilegalidad por parte del agente promotor, quien ofrece lotes que muchas veces no son de su propiedad o no cumplen con las condiciones, mientras que las ocupaciones se relacionan con incumplimientos sobre los marcos normativos (se difieren en las características de la transgresión: jurídica y administrativa), en las modalidades de ocupación del espacio y en los agentes que intervienen (Monayar, 2018).

En la ciudad de Córdoba, se registran actualmente 140 casos de informalidad distribuidos según tipologías de la siguiente manera: 92 villas; 16 loteos fraudulentos y 34 tomas de tierra. Si bien la localización de los casos es diversa, por los propios procesos de ocupación del espacio, las villas se ubican mayoritariamente en áreas urbanas consolidadas y en su mayoría internas a la avenida de circunvalación. En cambio, las tomas de tierra y loteos fraudulentos se localizan en áreas periféricas externas al mencionado anillo (Figura 1).

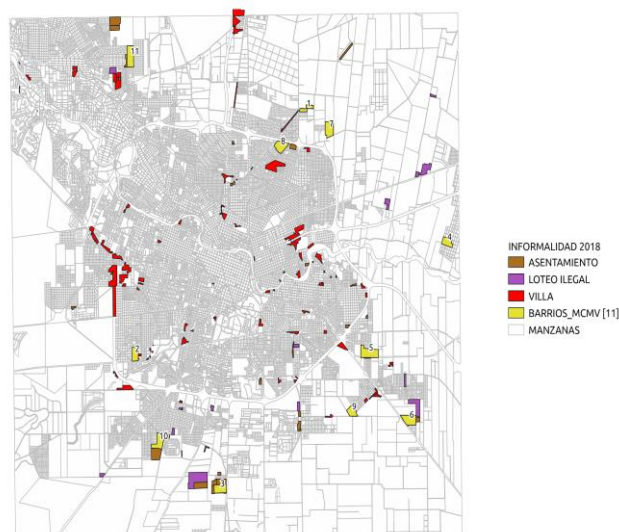


Figura 1: Localización de situaciones de informalidad a 2018.

Interesa destacar que en los últimos años y tal como sucede en otras ciudades argentinas, la villa decrece como tipología informal, mientras que son las tomas de tierra las tipologías predominantes de ocupación informal del espacio.

Las Tomas de tierra, se pueden asimilar a la denominación de “Asentamiento” propuesta por otros autores (Merklen, 1997; Cravino M.C., 2006; OUC-UNC y DHM, 2010). Observan una estructura urbana similar a los barrios “formales” dada por la continuidad de las calles y el trazado regular del amanzanamiento cuando colindan con ellos.

Estas ocupaciones informales se caracterizan por ser organizadas y planificadas colectivamente (en la mayoría de los casos) por las propias familias residentes con el apoyo de alguna organización política, religiosa y/o social. Si bien el proceso de ocupación (clandestino) impone la precariedad habitacional al inicio, muestran una consolidación en el corto plazo, dependiendo en gran medida de la organización colectiva y la mayor o menor incidencia que pueda ejercer frente al Estado para resolver sus demandas. 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 también de las características urbanas y/o ambientales de la tierra ocupada. En muchos casos, se ocupan terrenos cercanos a los lugares de origen de la población ocupante, ya que en general se trata de familias nuevas que se encuentran hacinadas o con expectativas de mejorar la condición habitacional inicial ².

Urbanizaciones estatales e informalidad. Las tomas de tierra en inmediaciones de los “barrios ciudad” del programa MCMV

En América Latina en general y en Argentina en particular, la persistencia de la informalidad y su reproducción, motivan la ejecución de políticas y programas frente a ellas. Sin embargo, estudios realizados en diferentes ciudades de la región (Chile, Brasil, México y Argentina) identifican ciertos rasgos constantes de las políticas de vivienda social, profundizados por el rol del Estado como garante de la supremacía del mercado de suelo e inmobiliario.

El programa Mi Casa, Mi vida, cuya ejecución se desarrolla entre 2003 y 2009 en la ciudad de Córdoba, ha sido el de mayor escala de intervención y de impactos en la configuración de la ciudad. A través de esta operatoria, se ha realizado el traslado de aproximadamente 70 villas y se han adjudicado 9.870 nuevas viviendas emplazados en 47 nuevos barrios. Las familias fueron relocalizadas en nuevos conjuntos habitacionales compuestos por unidades habitacionales (de 42 m²), implantadas en lotes de 250m², con infraestructura completa (red agua potable, electricidad, alumbrado público, asfalto y cloacas).

En el caso de los barrios integrados por una cantidad mayor a 250 viviendas, el programa incorpora equipamiento comunitario (materializando en cada conjunto: escuelas, centro de salud, posta policial y locales comerciales). Estas intervenciones de mayor escala, 11 en total, fueron denominados “barrios-ciudades” y se conformaron por población relocalizada proveniente de diversas villas de la Ciudad. Bajo esta tipología, se desarrolló el 52% de las viviendas ejecutadas en el marco del programa.

Una de las cuestiones que interesa señalar, es la condición de hacinamiento al interior de los nuevos barrios. La superficie de la vivienda en relación al tamaño medio del hogar en

² “No estamos usurpando nada. Sólo estamos pidiendo terrenos para nuestros hijos que no tienen trabajo ni mucho menos para pagar un alquiler ni comprarse una casa. Entonces vinimos a ocupar este predio” le respondía una de las vecinas al diario “Día a Día” (Día a Día, 13/03/2010).

villas y asentamientos de la ciudad, da cuenta del impacto sobre este indicador. Mientras que Buthet, et. al. (2010), señalaban que el hogar promedio habitante en villas de Córdoba era de 5,59 miembros, la Organización Techo en (2016) calculaba 4,50 habitantes por hogar. La superficie por habitante de estas viviendas de producción oficial, resulta en 8 m²/hab, inferior a los 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 habitantes por cuarto) o de hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto), las tipologías suponen un promedio de 2,8 personas por cuarto. Esto ha significado que ya al momento de ejecutadas y entregadas las viviendas, dentro de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); la intensidad del indicador NBI 1 “Hacinamiento” superaba en promedio el 35% y que entre el 10 % y el 13 % de los hogares en estas urbanizaciones presentaba esta condición (Tabla 1).

	NBI					Total de		% hog.
	Resumen	NBI 1	NBI 2	NBI 3	NBI 4	NBI 5	Hogares	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

Tabla1: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en barrios producidos por el programa habitacional “Mi casa, Mi vida”

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.

También Marengo y Elorza (2018), haciendo un análisis de las condiciones habitacionales a partir de datos censales (2010), advertían que más del 56% de la población en estos barrios, residía en condiciones de hacinamiento³. Este estudio también hace referencia a que según los mismos datos censales, la población menor de 14 años correspondía al 42%. Interesa hacer mención a este dato, dado que si consideramos el paso del tiempo, es posible que a la actualidad, una parte importante de estos menores se encuentren en condiciones de conformar nuevos hogares.

Se tiene como hipótesis que ésta condición es uno de los indicadores de impacto sobre la densificación en la ocupación de los lotes, así como la aparición de ocupaciones informales (Tomas de tierra) próximas a las urbanizaciones estatales. En este punto, interesa mencionar que de los once “barrio ciudad”, seis de ellos presentan una toma de tierra u otra tipología informal en sus inmediaciones (Figura 2).

Si bien el crecimiento de los hogares, las posibilidades de edificación en los mismos lotes dado la superficie parcelaria (250 m²), las políticas habitacionales de completamiento y mejoramiento como el “Plan Vida Digna”, entre otras, sugieren la densificación al interior de las urbanizaciones, mientras que las nuevas ocupaciones informales, se relacionan más con las transformaciones territoriales facilitadas por la localización periférica y aisladas de las

³ Se comprende la desactualización de los datos presentados, tanto el mencionado estudio como los datos incluidos en este trabajo, sin embargo, el censo 2010, es el último datos demográfico completo con el que se cuenta para hacer una análisis demográfico masivo.

urbanizaciones.

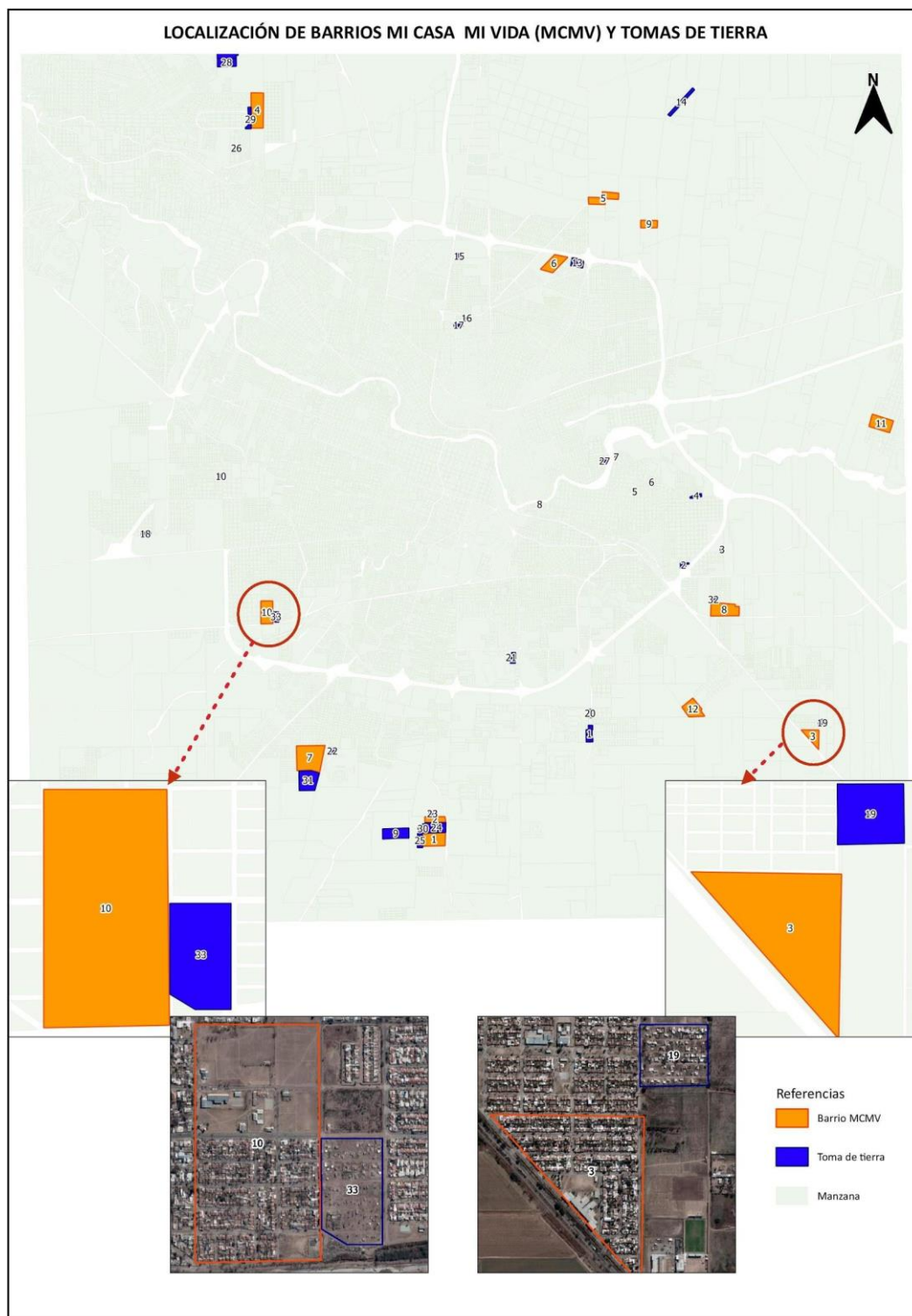


Figura 2. Localización de Barrios Mi Casa Mi Vida y Tomas de tierra. Fuente: Monayar V. y Rojas M. (2019), en base a datos cartográficos de la Municipalidad de Córdoba y relevamientos propios. Se señalan los dos casos que se trabajan en el presente estudio.

En este punto, interesa mencionar que del total de tomas de tierras relevadas en Córdoba, seis de ellas se encuentran vinculadas espacialmente a una urbanización estatal producto del programa “Mi Casa, Mi vida”. En otro sentido, seis de los once “barrios ciudades” tienen una toma de tierra u otra tipología informal próxima (Figura 2).

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 (en el contexto del mercado formal) que presenta la población en la ciudad de Córdoba y particularmente la de menores ingresos. El precio de suelo en la ciudad de Córdoba, presentaba en 2018 una mediana de 2.350 \$/m², lo que implica que un lote tipo de 300m², tenía una mediana de valor de más de \$700.000. Si se observan los extremos, el Valor Unitario de la Tierra (VUT) mínimo era de \$200, por lo que el mismo terreno costaría aproximadamente \$60.000. Cabe aclarar que este valor mínimo se corresponde con áreas dentro del ejido de Córdoba Capital, pero aún sin urbanizar. Incluso, si analizamos los valores de la tierra en barrios informales, se encuentran aproximadamente a 600 \$/m² o \$180.000 para un terreno de 300 m²⁴. 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).

Informalidad y densificación predial en las urbanizaciones estatales

Un segundo aspecto que nos interesa presentar en esta ponencia, son las situaciones de informalidad que devienen de procesos de densificación predial que se presentan en los propios barrios de producción estatal. Las mismas responden a crecimientos por ampliación de la misma tipología de vivienda, o de forma independiente a este núcleo básico, modificaciones que buscan resolver situaciones de escasez de superficie en relación a la composición de la familia, hacinamiento por hogares o la necesidad de realizar una actividad productiva que les permita la subsistencia en la nueva localización, entre otros aspectos. Como ya mencionamos, las situaciones de hacinamiento son una constante en los barrios de producción estatal⁵. Por otra parte, y tomando la misma fuente, en la mayoría de los barrios ciudades se presentan necesidades básicas insatisfechas, siendo el hacinamiento una de las condiciones más críticas detectadas en la evolución de la política habitacional (Figura 3).

⁴ 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/>).

⁵ En Marengo y, Elorza (2018), se menciona que según datos del censo 2010, en los barrios-ciudades residen 17.838 habitantes. La población representa 4.166 hogares; la conformación según la cantidad de personas es variada, en su mayoría están compuestos por 4 y 5 personas (37,1%) y 2 y 6 personas (23,8%). Cabe destacar, que los hogares con 7 o más personas representan el 13,1% sobre el total, lo cual es importante por su impacto en situaciones de hacinamiento.

I. Encuentro de la Red de asentamientos populares

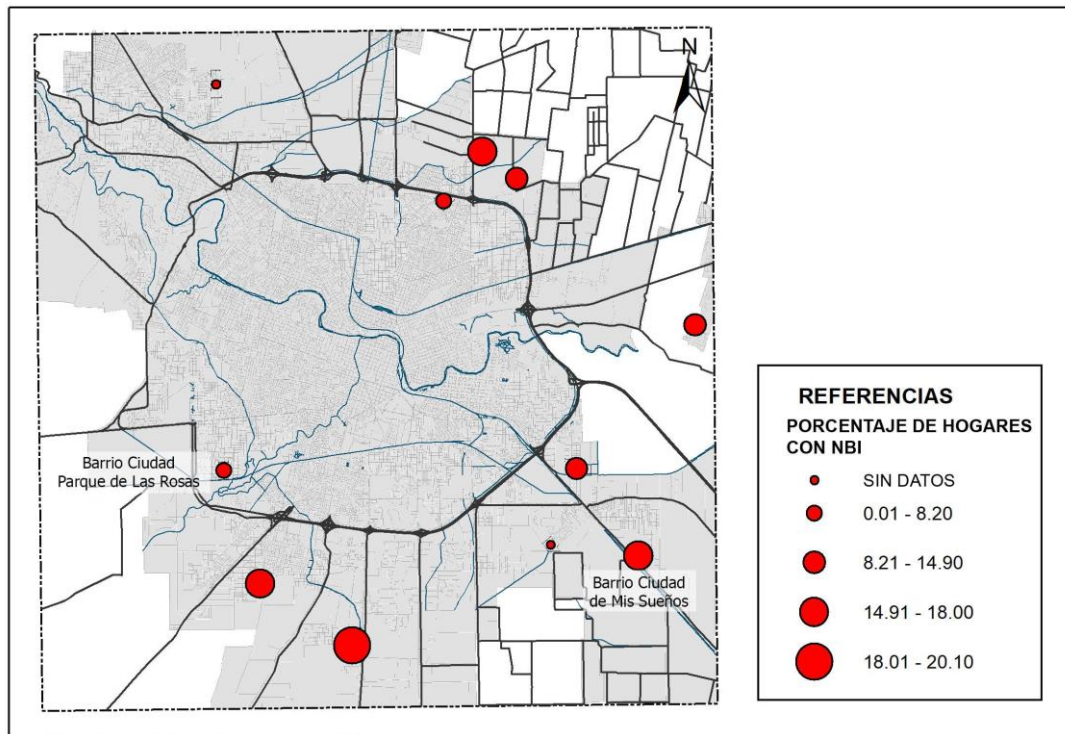


Figura 3. Porcentaje de hogares con NBI en barrios ciudades. Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Elaboración Propia.

En el caso del Barrio Ciudad Parque de Las Rosas, es significativo el proceso de consolidación que presenta éste y su entorno, considerando el período 2007-2017. Hacia el final del período, se observa una intensificación del uso del suelo residencial en los barrios, que se ejemplifica con los casos de Ciudad Parque Las Rosas (SO) y Ciudad de mis Sueños (SE). En ambos casos se verifica el crecimiento urbano en sector (Fig. 4 y 5). Ciudad Parque las Rosas se localiza en un sector interno a la Av. de Circunvalación y más consolidado respecto de la localización de Ciudad de Mis Sueños que se ubica en la periferia y distante del anillo vial.

Mientras que el crecimiento urbano al Suroeste de la ciudad verifica mixtura de tipologías residenciales, planes de vivienda estatal, loteos privados abiertos y cerrados y la toma de tierra colindante al barrio; en la periferia Sureste, el completamiento se da por otras tipologías informales, tomas de tierra y loteos fraudulentos, con menor mixtura poblacional.



Figura 4. Evolución B° Ciudad Parque de Las Rosas 2007-2019, extensión con ocupación informal y transformaciones espaciales del sector. Fuente: Google Earth Pro.

I. Encuentro de la Red de asentamientos populares

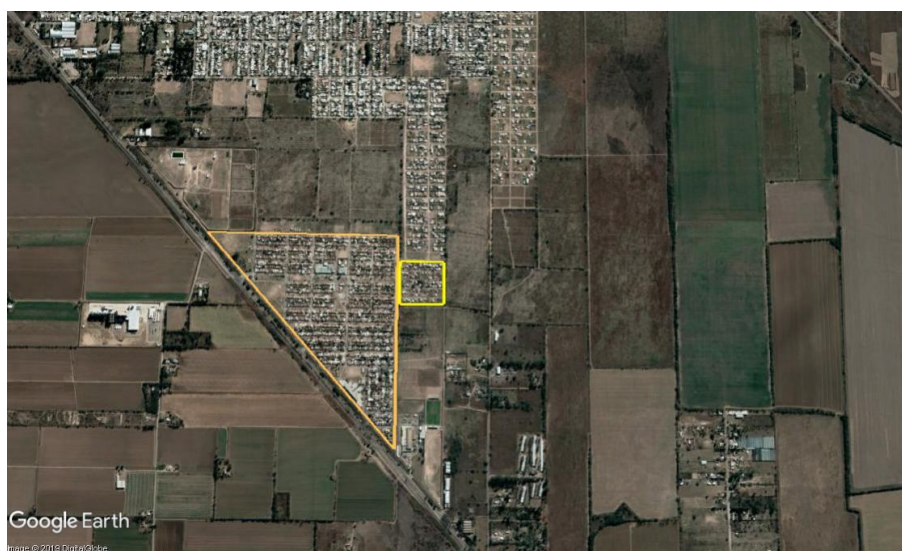


Figura 5. Evolución B° Ciudad de mis Sueños 2007-2019, extensión con ocupación informal y transformaciones espaciales del sector. Fuente: Google Earth Pro.

Entre las formas de densificación predial observadas pueden distinguirse los casos donde se amplía para incorporar una actividad productiva-comercial, de acceso directo desde la línea municipal, los casos donde se incorpora una vivienda nueva independiente al lote separada físicamente de la unidad entregada (Fig.6) y los casos donde se amplía adosando superficie construida en los laterales o en la parte posterior de la vivienda original (Fig. 7).



Figura 6. Ampliaciones relevadas por actividad comercial y nueva vivienda en el lote. Fuente Google Earth. Elaboración Propia

I. Encuentro de la Red de asentamientos populares



MANZANAS 2018

- VIVIENDAS CONSTRUIDAS SEGUN PLAN
- ▭ PARCELARIO SEGÚN CATASTRO
- CONSTRUCCION DE SEGUNDO HOGAR EN EL MISMO LOTE
- AMPLIACIONES A LOS COSTADOS
- AMPLIACIONES AL FONDO

Figura 7. Detalle de densificación predial. Fuente: Google earth. Elaboración Propia.

Si bien en el caso del Barrio Ciudad de Mis Sueños, como ya mencionamos a escala de sector urbano, continúan las condiciones de aislamiento respecto de la trama urbana consolidada, es significativo el proceso de consolidación que presenta el propio barrio en el período 2005-2017, con la intensificación del uso del suelo al interior del mismo (Fig.8). Asimismo, también se verifica la expansión del barrio a través de la toma de tierra colindante denominada Parque Ituzaingó II, iniciada a fines del año 2013 sobre una parcela de 4 ha. Entre las formas de densificación predial, en este caso, además de las detectadas para el caso de Barrio Ciudad Parque de las Rosas, se distinguen algunas particularidades: ampliaciones destinadas incorporar una actividad productiva-comercial (quioscos, panaderías, talleres, etc.), una habitación, o una cochera semicubierta, completando el retiro lateral que había entre la vivienda entregada y la línea medianera (Fig.11). Se observa también que recurrentemente se completaron las esquinas de manzanas, que anteriormente contaban con retiro lateral (Fig. 12) y que se han llegado a construir edificaciones de dos pisos.



Figura 8. Ampliación de actividad comercial en B° Ciudad de Mis Sueños 2005-2017. Fuente: Google Earth. Elaboración Propia

I. Encuentro de la Red de asentamientos populares

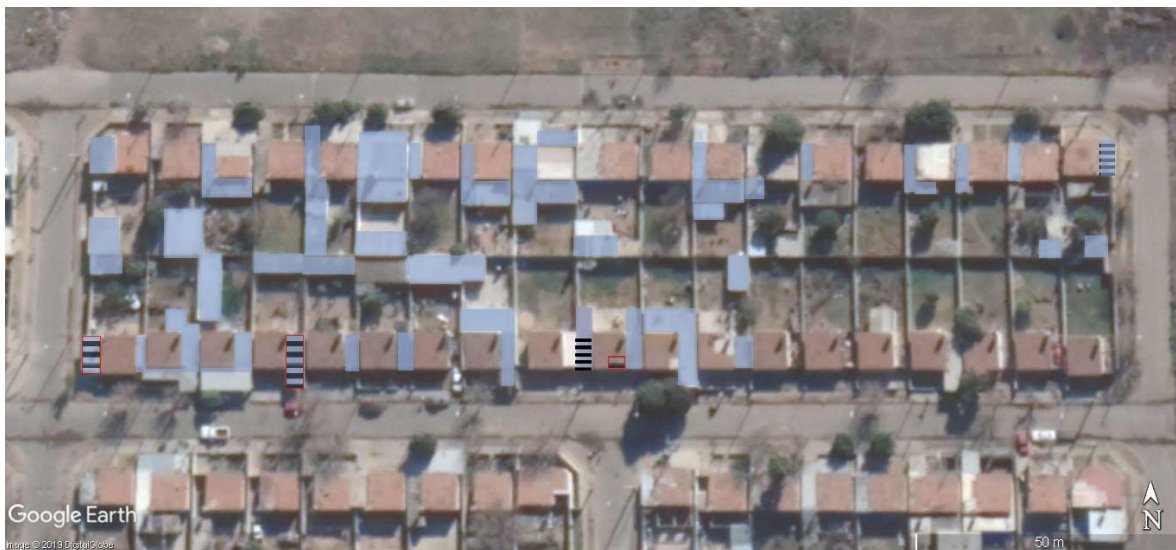


Figura 9. Detalle de densificación predial, B° Ciudad de Mis Sueños 2005-2017. Fuente: Google earth. Elaboración Propia.



Figura 10. Ampliaciones en retiro lateral. Situación entre medianeras y en esquinas. B° Ciudad de Mis Sueños 2019. Elaboración Propia

Reflexiones finales

Coincidimos que en la acción del Estado en materia de planificación y localización de la política de vivienda social, priman las visiones sectoriales, que impiden el abordaje de la problemática del crecimiento urbano desde una perspectiva interdisciplinaria. Las acciones de política pública en el territorio urbano no se articulan en un proceso prospectivo de análisis de la conformación físico-territorial resultante de los procesos de crecimiento urbano que, con una visión de planificación integrada, pudieran promover una mayor calidad en los entornos residenciales y atenuar la reproducción de desigualdades.

Por otra parte, el acceso al suelo urbanizable, para los sectores poblacionales más desfavorecidos sigue siendo una cuestión crítica que no es abordada desde las políticas habitacionales. Prueba de ello es la brecha entre la mediana del valor de un terreno y la cantidad de salarios mínimos necesarios para acceder al mismo. La imposibilidad de compra de un nuevo lote, deriva en un máximo aprovechamiento de disponibilidad de suelo en las viviendas ya adjudicadas, condición que no es abordada desde las operatorias habitacionales públicas en términos de planificación y previsión de futuros crecimientos y hogares en el mismo lote.

En el caso analizado, el factor económico, que parece haber primado en la selección de los terrenos que se urbanizaron en la operatoria del programa Mi casa, Mi Vida, implicó una localización periférica, y (en la mayoría de los casos) aislada respecto del tejido urbano colindante. Esto significó no sólo mayores costos de extensión de los servicios e infraestructuras para el Estado, sino también altos costos sociales para los pobladores, en sus desplazamientos cotidianos y oportunidades de acceso al trabajo y servicios urbanos. La imprevisión de una política de suelo urbanizable, lo inaccesible del costo de la tierra en el mercado formal, y la localización aislada y de borde, entre otros factores, colaboran en la reproducción de situaciones de informalidad y tomas de tierra que se ubican próximos a los barrios de producción formal. Asimismo, la modalidad de tomas de tierra como tipología de ocupación informal del espacio, refleja cambios en las estrategias respecto a períodos anteriores, dado que en un gran porcentaje se producen próximas a las intervenciones de política pública, avaladas por la presencia de redes familiares y sociales que son parte de las estrategias de reproducción de las familias.

Los altos valores en términos de hacinamiento, y lo exiguuo de las superficies habitacionales en relación a la composición de los núcleos familiares, da lugar al crecimiento de la vivienda (aprovechando que se trata de un lote amplio). Procesos de densificación predial con la construcción de nuevos núcleos habitacionales, desarrollados por los habitantes, conforman nuevas situaciones de informalidad - irregularidad.

Por otra parte, dan cuenta de la continuidad en las dificultades de acceder al suelo y la vivienda por la vía formal que tienen las nuevas generaciones y nos alertan a pensar la política habitacional desde una mayor flexibilidad en el diseño (contemplando futuras ampliaciones) para atender la evolución familiar, que dé respuesta a una mayor diversidad de usos y actividades productivas en los barrios de modo de no reproducir nuevas condiciones de informalidad.

Referencias Bibliográficas.

Abramo, P. (2004) La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *CIUDAD y TERRITORIOS: Estudios territoriales*, XXXV, pp. 136-137.

- Borja, J. (2007) Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. *EURE*, 33(100), pp. 35-50.
- Brain, I. & Sabatini, F. (2006) Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social. *ProUrbana*. pp.2-13.
- Buthet C.; Lucca C.; Peralta J.; Baima M.; Tecco C.; Gargantini D. & Maldonado M. (2010) *Las villas de emergencia. Una estrategia para el abordaje del problema*. Córdoba: SEHAS AVE..
- Catenazzi, A., Reese, E. (2016): Argentina. A 20 años de la Hábitat II, las asignaturas pendientes. En el libro: Hábitat en deuda. 20 años de políticas urbanas en América Latina. En M. Cohen, M. Gutman (Eds.) *Hábitat en Deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. pp. 295-372. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Clichevsky, N. (2009): Algunas reflexiones sobre la informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano Territorial*, 1, 14, p. 63-88.
- Cravino, M. C (2006) *Las Villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De Mattos, C. (2010). Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento. *EURE*, 36 (108) pp. 167-179.
- Di Virgilio M.; Perelman M. (coord.) (2014) *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. E-Book.
- Esquivel, M. T.; Maya, E.R & Cervantes, J. (2005): La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda. *Scripta Nova*, 9(194 / 21) pp. s/d.
- Falú A. & Marengo C. (2015) El plan Federal en Córdoba, luces y sombras en su implementación: Nuevos programas, viejas soluciones. En: Barreto, M. & Lentini, M. (Coord.) *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. pp. 493-523. Bs. As: Café de las Ciudades.
- Hidalgo Dattwyler, R. (2007): ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *Eure*, XXXIII (98). pp. 57-75.
- Mangada, E., (2015) en Secchi B. (2015) *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Ed. Catarata.
- Marengo, C. & Elorza A. L. (2018): Segregación residencial socioeconómica y programas habitacionales públicos: el caso del programa mi casa mi vida en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Revista de Direito da Cidade*, 10, 3. pp. 1542-1568
- (2016): Vivienda social en Córdoba: efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano (1991-2008). *Revista INVI*, 31 (86). pp. 119-144.
- Merklen, D (1997): Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas. En: La cuestión social [en línea]. [Fecha de consulta: 20 Marzo 2012]. Disponible en: <<http://www.margen.org/social/merklen.html>>
- Monayar, V. (2018) Ocupación informal del espacio urbano. situaciones, características y factores determinantes, en el municipio de Córdoba, Argentina 1990-2010. *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 12 (36) pp. 111-130.
- (2014): Asequibilidad al suelo urbano en Córdoba. En Gargantini, D. (Comp.) *Hábitat acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas en la producción social del hábitat*. Córdoba: AVE- CEVE.
- (2011) Informalidad urbana y acceso al suelo. Acción y efecto de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. *Territorios*, 24. pp 113-130.
- ONU HABITAT (2016) Nueva Agenda Urbana. Disponible en: <http://habitat3.org/wpcontent/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Pinedo López, J. W., Lora Ochoa, C. (2016) Hacia una tipología de asentamientos informales. *ACE: Architecture, City and Environment*, 10, 30. pp. 11-30.
- Rodríguez, A., Sugranyes, A. (2005) *Los con techo. Un desafío para la política de la vivienda*

social. Ediciones Sur. Santiago, Chile.

Rodríguez, M. C. & Di Virgilio M. M. (2007) *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: AEU-IIGG/FVC-MOISEDECA.

Secchi, B. (2015) *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Ed. Catarata.

Soja, E. (2014) *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades.

ISBN 978-987-4415-60-8

