

**Marco Antonio Galán**

# **Derecho a la ciudad**

Estrategias populares de acceso a la tierra y  
su relación con las políticas públicas  
Córdoba, 1991-2017

Nora Clichevsky

Prólogo



MARCO ANTONIO GALÁN

**DERECHO A LA CIUDAD:**

**Estrategias populares de acceso a la tierra y su  
relación con las políticas públicas, Córdoba,  
1991-2017**

Prólogo de Nora Clichevsky

 Editorial Brujas

**Título:** *Derecho a la ciudad: Estrategias populares de acceso a la tierra y su relación con las políticas públicas, Córdoba, 1991-2017*

**Autor:** Marco Antonio Galán

**Prólogo de** Nora Clichevsky

Galán, Marco Antonio

Derecho a la ciudad : estrategias populares de acceso a la tierra y su relación con las políticas públicas, Córdoba, 1991-2017 / Marco Antonio Galán ; prólogo de Nora Clichevsky. - 1a ed. - Córdoba : Brujas, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: online

ISBN 978-987-760-377-4

1. Derecho. 2. Córdoba . I. Clichevsky, Nora, prolog. II. Título.  
CDD 323.0982

© De todas las ediciones, Marco Antonio Galán

© 2021 Editorial Brujas

ISBN archivo digital: 978-987-760-377-4

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o por fotocopia sin autorización previa.



www.editorialbrujas.com.ar publicaciones@editorialbrujas.com.ar

Tel/fax: (0351) 4606044 / 4691616– Pasaje España 1486 Córdoba–Argentina.

# Índice

---

PROLOGO .....	11
<b>Capítulo 1.</b> <b>El camino recorrido en la construcción de la publicación.....</b>	<b>29</b>
<b>Capítulo 2.</b> <b>Desde dónde mirar el hábitat y el proceso de institucionalización del derecho a la ciudad.....</b>	<b>35</b>
2.1. Hábitat, hábitat digno, producción social del hábitat, informalidad e irregularidad .....	35
2.1.2. Cuestión social y estrategias habitacionales .....	45
2.1.3. Políticas públicas habitacionales.....	55
2.2. El proceso por institucionalizar el derecho al hábitat y la ciudad.....	64
2.2.1. La institucionalización en el ámbito de la ONU y foros internacionales.....	64
2.2.2. La institucionalización del derecho a la vivienda en el ámbito nacional y local .....	70
<b>Capítulo 3.</b> <b>El contexto donde se desarrollan las estrategias populares de acceso al suelo urbano .....</b>	<b>75</b>
3.1. El impacto de la globalización en el marco del neoliberalismo en el acceso al suelo urbano.....	75
3.1.1. El proceso político argentino y la profundización del neoliberalismo (1991-1999) .....	79
3.1.2. Las reformas en la política habitacional a nivel nacional (1991-1999)..	90
3.1.3. Las políticas habitacionales a nivel nacional para sectores en situación de pobreza (1991-1999).....	93
3.1.4. La crisis del modelo neoliberal y el inicio de un nuevo ciclo (2000-2017) .....	98
3.2. El impacto del proceso de recuperación económica en las políticas urbanas y habitacionales periodo 2003-2015 .....	101
3.2.1. Las políticas habitacionales a nivel nacional (2003-2017) .....	105

3.2.2. Las políticas habitacionales de regularización urbano dominial a nivel nacional a partir del 2003 .....	106
3.2.3. La política habitacional a nivel nacional (2015- 2017).....	107
3.3. El gobierno de Córdoba, las trasformaciones del Estado y el impacto en las políticas públicas (1991-1999) .....	108
3.3.1. Las políticas habitacionales en el Gobierno de la Provincia de Córdoba (1991-1999) .....	109
3.3.2. Ley n.º 8689 de Escrituración Gratuita.....	110
3.3.3. El Programa Arraigo, Ley nacional n.º 23967/91 y su implementación en Córdoba .....	110
3.3.4. Las políticas habitacionales en el Gobierno de la Provincia de Córdoba (1999-2017) .....	111
3.4. Legislaciones y programas destinados a sectores en situación de pobreza implementados desde el Gobierno de la Provincia de Córdoba (1999-2017) .....	114
3.4.1. Programa Vida Digna. Ley n.º 9854 .....	114
3.4.2. Ley provincial n.º 9150 y la adhesión a Ley n.º 24374 de Regularización Dominial .....	115
3.4.3. Ley provincial n.º 7688 de Escrituración por Convenio Fiduciario ....	116
3.4.4. Resolución Ministerial n.º 324/00 de Regularización Dominial.....	117
3.4.5. Los impuestos a los loteos y la Ley provincial n.º 9453/07 .....	118
3.4.6. El Promeba y su implementación en Córdoba .....	119
3.4.7. Programa Emergencia Habitacional para la Rehabilitación de los Grupos Vulnerables afectados por las Inundaciones en la ciudad de Córdoba: “Mi Casa Mi Vida” (MCMV) .....	122
3.4.8. Ley n.º 9811 de Escrituración de Viviendas Sociales .....	124
3.4.9. La política de las tarifas de los servicios públicos Decreto n.º 1357/06.....	128
3.5. Las políticas urbanas y habitacionales en el Municipio de la ciudad de Córdoba (1991-2017).....	129
3.5.1. Las competencias de las políticas municipales en la planificación urbana .....	129
3.5.2. Las políticas habitacionales implementadas por la Municipalidad de Córdoba .....	131
3.5.3. Las ordenanzas para los loteos de interés social y en situación de irregularidad e informalidad.....	133
3.5.4. La política municipal en la regulación del uso del suelo .....	136
3.5.5. La mercantilización del suelo urbano: Concertación público-privada vs. el derecho a la Ciudad.....	139
3.6. Referencias sobre el déficit y parque habitacional en la ciudad de Córdoba .....	145

## Capítulo 4.

### Entre la organización comunitaria y el neoliberalismo “al palo” ..... 151

- 4.1. Las estrategias de acceso al suelo urbano desde la perspectiva de sus protagonistas (1991-1999) ..... 151
- 4.2. El contexto social y político desde la mirada de las organizaciones ..... 153
  - 4.2.1. El impacto del neoliberalismo, el crecimiento de la pobreza y las condiciones en las que se desarrollan y actúan las organizaciones..... 153
- 4.3. La lucha por la tierra y los caminos que desarrollan las organizaciones populares: las diferentes tipologías de acceso al suelo urbano ..... 165
  - 4.3.1. Las estrategias populares de acceso al suelo urbano, las tipologías y sus conceptualizaciones ..... 165
  - 4.3.2. Estrategias expresadas mediante la ocupación de tierras en villas de emergencia, asentamientos y tomas de tierra ..... 168
  - 4.3.3. La disputa por la afectación de presupuestos: El acceso colectivo a terrenos con subsidios estatales o cesión de tierras públicas..... 175
  - 4.3.4. De las estrategias habitacionales familiares a la construcción de la organización comunitaria para garantizar el derecho a la tierra ..... 181
  - 4.3.5. La producción social de suelo urbano por autofinanciamiento comunitario ..... 189
  - 4.3.6. Las estrategias para promover participación en las organizaciones comunitarias ..... 191
- 4.4. La articulación sectorial en torno a la UOBDS: las movilizaciones y acciones colectivas significativas ..... 194
  - 4.4.1. La UOBDS: De la concertación de políticas sociales a las acciones colectivas de protestas en el gobierno de Mestre (1995-1999) ..... 200
- 4.5 Las estrategias de acceso al suelo urbano y la disputa por instalar estas demandas en el campo de las políticas públicas habitacionales ..... 204
  - 4.5.1. La MCPS como producto y proceso de abajo que se mueve: momento 1992-1995..... 205
  - 4.5.2. Entre la concertación y el conflicto: la MCPS en la gestión Mestre (1995-1999) ..... 212
  - 4.5.3. La MCPS y su papel en el procesamiento de conflictos habitacionales ..... 218

## Capítulo 5.

### El libre mercado inmobiliario versus el derecho a la ciudad ..... 227

- 5.1 Las estrategias de acceso al suelo urbano desde la perspectiva de sus protagonistas (2000-2017) ..... 227
- 5.2. Contexto sociopolítico: el incremento de la mercantilización del suelo urbano y las disputas por el derecho al hábitat ..... 229

5.3. De la MCPS a las nuevas formas de acceso al suelo urbano en un contexto cada vez más restringido para los sectores populares: las diferentes formas o tipologías de acceso al suelo urbano.....	235
5.3.1. Estrategias que se desarrollan mediante la ocupación de tierras en villas de emergencia y el incremento de las tomas de tierras y asentamientos ..	235
5.3.2. El principio del fin en el acceso colectivo a los terrenos con fondos estatales o cesión de tierras públicas.....	250
5.3.3. El desarrollo de estrategias de acceso a lotes de manera individual, mediante la ocupación de parcelas en los loteos fraudulentos .....	254
5.3.4. La producción social de suelo urbano desde las organizaciones populares mediante el autofinanciamiento comunitario .....	257
5.4. Las nuevas articulaciones y representaciones de los sectores populares...	263
5.4.1. La UOBDS y su reconfiguración en el espacio de representación del sector .....	263
5.4.2. El acceso a la vivienda y el después... ..	268
5.4.3. Cuando la lucha por la tierra incluye el derecho a la Justicia: la articulación en el marco de los loteos fraudulentos.....	272
5.4.4. La emergencia de nuevos movimientos populares y las nuevas articulaciones sectoriales poscrisis del 2001 .....	274
5.4.5. La Comisión Provincial de Tierras (CPT).....	275
5.4.6. El Movimiento de Organizaciones Sociales Carlos Mugica (MOSCM) ...	280
5.4.7. La lucha por Tierra, Techo y Trabajo, la construcción de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y el Triunvirato “San Cayetano” .....	282
5.5. Las disputas para que las demandas habitacionales se trasformen en parte de la agenda pública en los diferentes niveles del Estado.....	286
5.5.1. Las demandas por el derecho a la escrituración de los loteos .....	297
5.5.2. La construcción de la demanda colectiva a partir de la ocupación de lotes individuales y las políticas de regularización dominial.....	303
5.5.3. Las disputas por la renta urbana y las Ordenanzas del Banco de Inmuebles y de Reserva de Inmuebles y la Ordenanza Reserva de Inmuebles 12614/16.....	304
5.5.4. La producción de lotes con servicios desde el Estado provincial como producto de la demanda colectiva.....	314
5.5.5. La apropiación comunitaria del plusvalor de la renta urbana en las estrategias de producción social de suelo urbano .....	316
5.5.6. La disputa de los Movimientos populares por políticas públicas que garanticen los derechos a la “Tierra, Techo y Trabajo”: El RENABAP y la Ley n.º 27453 de Regularización Dominial para la integración sociourbana.....	318

## Capítulo 6.

<b>Algunas conclusiones y lecciones .....</b>	<b>327</b>
6.1. El contexto y su incidencia en los principales actores que protagonizaran las estrategias de acceso al suelo urbano .....	327
6.1.1. Principales conclusiones en torno a las políticas públicas habitacionales ...	328
6.1.2. Políticas públicas de uso del suelo: garantes de las rentas de los grupos privados .....	331
6.2. Conclusiones sobre las estrategias de acceso al suelo urbano y las relaciones con las políticas habitacionales .....	332
6.2.1. De la villa, asentamiento, tomas de tierra a la construcción legal y simbólica del Barrio Popular .....	332
6.2.2. El largo e inconcluso camino a la vivienda, gestado desde las organizaciones de base.....	338
6.2.3. El acceso a los servicios básicos, ¿y la universalidad?.....	340
6.2.4. Cuando la solidaridad comunitaria le gana al mercado: la PSH en la modalidad de lotes con servicios .....	341
6.2.5. Aproximación a las dimensiones cuantitativas que adquirieron las estrategias de acceso al suelo urbano.....	343
6.2.6. Derecho al hábitat en el marco del derecho a la ciudad: una de las deudas sociales de las políticas públicas.....	345
6.3. Las políticas habitacionales producto de las disputas de los movimientos populares .....	347

## Capítulo 7.

<b>Recomendaciones sobre las políticas habitacionales .....</b>	<b>357</b>
7.1. La sustentación de las propuestas de políticas públicas.....	357
7.2. Las propuestas de políticas habitacionales .....	360
7.2.1. Propuestas referidas a nivel institucional .....	360
7.2.2. Propuestas referidas a la participación social, capacitación y promoción .....	361
7.2.3. Presupuestos, políticas tributarias y el rol de la economía popular.....	362
7.2.4. Regularización urbana y dominial de los Barrios Populares.....	364
7.2.5 Producción social y solidaria de suelo urbano .....	365
7.2.6. Costos de institucionalización y acceso universal a servicios básicos ..	366
7.2.7. Financiamiento destinado al acceso a la vivienda nueva, mejoramiento habitacional y el acceso al suelo urbano.....	367



<b>Bibliografía, referencias e índices.....</b>	<b>369</b>
Bibliografía.....	369
Documentos consultados .....	379
Medios periodísticos.....	379
Índice de tablas.....	381
Índice de entrevistas y números de referencia.....	381
Entrevistas a referentes de organizaciones y movimientos populares.....	381
Entrevistas a referentes de áreas estatales, académicas y ONG.....	382
Listado de siglas.....	382

## **DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS**

---

A la Universidad Nacional de Córdoba los docentes de la académica y de la vida que me acompañaron en todas mis instancias de aprendizaje, especialmente a Mgter Nora Clichevsky y Dra Silvina Brussino.

A mi gran familia que me acompañó y apoyo en todo este proceso.

A mis compañeros y compañeras de la Mutual Carlos Mugica por el camino recorrido acompañando las luchas por el acceso a los derechos de los sectores populares.

A mis compañeras y compañeros de las organizaciones y movimientos populares con quienes aprendí a ejercer mi profesión militando por las causas populares y a quienes especialmente aportaron en las entrevistas sus testimonios de lucha por un hábitat digno.

A la memoria del Padre Carlos Mugica que me inspiro e inspira con su testimonio de vida a optar siempre por la causa de los pobres y oprimidos en la lucha por la construcción de una sociedad con justicia social, soberana, libre y fraterna.



## PROLOGO

---

Este libro da cuenta de las estrategias que desarrollaron las organizaciones comunitarias para el acceso al suelo urbano y la relación que establecieron en el marco de las políticas públicas. El propósito de este libro, tal cual lo define el autor, es analizar las estrategias de acceso al suelo urbano y vivienda que desarrollaron los sectores populares en situación de pobreza de la ciudad de Córdoba, Malvinas Argentinas, Río Ceballos, Alta Gracia y Juárez Celman y su relación con las políticas públicas de hábitat, durante el periodo comprendido entre 1991 y 2017.

Los objetivos específicos, explicitados en el Capítulo 1 son: “Describir las estrategias desarrolladas por los sectores populares en situación de pobreza, desde la perspectiva de las organizaciones comunitarias, en los procesos de acceso al suelo urbano”. “Caracterizar las articulaciones y redes sectoriales construidas por las organizaciones sociales, para implementar las estrategias de acceso al suelo urbano”. “Identificar y caracterizar las acciones desarrolladas por el Estado en la planificación urbana en referencia al uso y producción del suelo y las relaciones que se establecieron desde las demandas de las organizaciones comunitarias”, y finalmente, “Formular recomendaciones y propuestas de políticas públicas de acceso al suelo urbano con destino a vivienda familiar”.

Estos objetivos están enunciados muy claramente y ofrecen el marco en el cual se ha desarrollado la investigación que fue la base de este libro; objetivos, por otra parte, muy importantes dado que, como dice el autor de este trabajo, hay escasos estudios sobre estos temas, en especial en la provincia de Córdoba, territorio en el cual Galán desarrolla sus actividades de investigación, entre otras actividades.

El autor reconstruye las diferentes “trayectorias populares generadas para acceder al suelo urbano, recuperando y valorizando estas estrategias desde la perspectiva de la producción social de hábitat, y desentrañando las relaciones

y capacidades que han tenido para instalarse en la agenda de las políticas públicas” (Galán, 2021).

Se muestra al Estado como el único actor que atendió demandas focalizadas para el acceso al suelo urbano y no implementó políticas que regulen el mercado inmobiliario, “acciones que impactaron en la sobrevaluación de los lotes que produce el mercado, lo que hizo inaccesible la tierra urbana para los sectores populares en situación de pobreza”. (Galán,2021)

El Capítulo segundo está destinado a la construcción del referencial teórico, abordando las principales categorías de hábitat, y realizando una revisión de los antecedentes en el proceso de institucionalización del derecho a la vivienda y su evolución al hábitat digno y a la ciudad tanto a nivel internacional, nacional, de la provincia y de la ciudad de Córdoba.

El Capítulo tercero describe las estrategias de acceso al suelo urbano en relación con las políticas públicas a partir de resultados de fuentes secundarias. Para esta tarea el autor realizó la reconstrucción del contexto social y político en el que se desarrollan las estrategias de acceso al suelo urbano, considerando dos momentos: el primero referido al periodo 1991-1999 y el segundo al periodo 2000-2017.

El Capítulo cuarto abarca los años 1991 a 1999 y el Capítulo quinto los años 2000 a 2017, describiendo las estrategias de acceso al suelo urbano desde la perspectiva de sus protagonistas a partir de los resultados producidos desde las fuentes directas (mirada de las personas referentes de organizaciones y movimientos populares). Las estrategias son reconstruidas desde diversas tipologías de acceso al suelo urbano. En el Capítulo sexto, el autor elabora las conclusiones que surgen del análisis y la reflexión desde el marco teórico y normativo a partir de la triangulación de los resultados obtenidos de fuentes primarias y secundarias, proceso que le permitió generar conclusiones y aportes relevantes en torno a los aprendizajes y lecciones que dejaron las estrategias de acceso al suelo urbano y su relación con las políticas habitacionales. El Capítulo séptimo, además de recuperar los aprendizajes generados a partir de las estrategias de acceso al suelo urbano desarrolladas por los sectores populares a lo largo del periodo de estudio, avanza en la generación de recomendaciones en torno a las políticas públicas.

El contexto desde donde se enmarcan las estrategias de acceso al suelo urbano, estuvo dado por las políticas que fueron impulsadas en el marco de lo que se denominó el “Consenso de Washington” (Bresser Pereira, 1997). “Las políticas laborales de corte neoliberal implementadas entre 1976 y 2001

contribuyeron a romper la estructura en torno al trabajo en Argentina, debido a las implicancias que adquirieron las políticas públicas” (Galán, 2017)

El autor muestra que este modelo produjo una reducción en la prestación de servicios al conjunto de la sociedad y una transferencia regresiva de recursos desde los sectores sociales de ingresos medios y bajos a los grupos concentrados. La “ciudad neoliberal” se ha ido construyendo por el mercado inmobiliario urbano y relaciona el paso del modelo keynesiano fordista al urbanismo neoliberal. Y el rol activo del capital privado en las inversiones inmobiliarias, que contribuyó significativamente a las transformaciones urbanas.

Este cambio del mercado inmobiliario se dio en el marco de las modificaciones producidas en la relación entre régimen de acumulación de capital y régimen urbano, y se materializaron en las iniciativas de los desarrolladores, mediante productos inmobiliarios que permitieron captar las inversiones de los sectores de más altos ingresos de la economía local y regional, convirtiendo a la vivienda en un *commoditie* para acumulación y reproducción ampliada del capital. Las consecuencias de esta mercantilización del acceso a la tierra y la vivienda, con mercados altamente desregulados, reconfiguraron las ciudades generando la exclusión de grandes sectores sociales.

El autor contextualiza, en el marco de los profundos cambios en la matriz productiva, la concentración de la economía tanto a nivel de la propiedad como geográficamente, produciendo, entre otros impactos negativos, a que se generaran nuevas migraciones de poblaciones de zonas rurales a las ciudades. Este modelo de desarrollo urbano estuvo complementado por la regresiva distribución del ingreso producido por las políticas neoliberales.

Asimismo, el autor cuantifica la población viviendo con problemas de acceso al suelo, tomando como fuente la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional (hasta el año 2019), que estimó que 13.599.393 personas tenían problemas para acceder al suelo en el país. De esta cifra, el 37 %, corresponde a hogares en villas y asentamientos irregulares.

La ciudad popular nace y se reproduce como una respuesta a la no-respuesta de las formas estatales y mercantiles de provisión de hábitat urbano. Los sectores populares, movidos por la lógica de la necesidad, se inventan mecanismos de producción de la ciudad y de reproducción de nuevos hábitats urbanos independientes de los condicionamientos establecidos por los derechos de propiedad, urbanísticos y comerciales que regulan la vida urbana del estado de derecho.

Si bien las tomas de tierras pretenden su incorporación a la trama urbana, la existencia de irregularidad, ilegalidad e informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano constituyen mercados informales del suelo que se rigen por sus propias reglas.

Para cumplir con los objetivos de la investigación se hicieron dos estudios. Por un lado, uno de fuentes secundarias que tenía por objeto analizar las políticas públicas y las estrategias de acceso al suelo urbano, entre otros aspectos, para lo cual la metodología cualitativa resultó ser la más pertinente. Por otro lado, se realizó un estudio con fuentes de datos primarios, especialmente para poder dar respuesta al resto de los objetivos de investigación planteados, y que tenían por finalidad la recuperación de la percepción que tienen los sujetos afectados en sus derechos, y que define el análisis básicamente cuantitativo. La perspectiva de los actores implica una construcción orientada teóricamente por el investigador, que busca dar cuenta de la realidad que es vivida por los actores, estableciéndose de esta manera un proceso interactivo en el cual se construyen aprendizajes mutuos.

El estudio de fuentes secundarias implicó recopilar información proveniente de organismos del Estado (especialmente normativas, declaraciones, leyes, etc.) sobre estrategias de acceso al suelo urbano, específicamente en relación al volumen que adquieren cada una de las estrategias, la cantidad de familias involucradas, y las formas o tipologías, entre otros aspectos relevantes. En función de la amplitud que tomó el estudio, el autor focalizó en la reconstrucción de las experiencias del ámbito de la ciudad de Córdoba (que es donde se encontraban la mayor cantidad de casos de estudio). El análisis de las políticas públicas se centraliza en el municipio de la ciudad de Córdoba utilizando documentos internacionales como bibliografía para el desarrollo de este ítem.

Fue relevante conocer en qué medida los factores del contexto, vinculadas a la situación de pobreza, la especulación inmobiliaria y las políticas públicas promovieron su aparición o, por el contrario, la desincentivaron. Los resultados del estudio con fuentes secundarias se plasmaron en el Capítulo tercero de este libro, que incluye, además, la reconstrucción del contexto social y político del periodo de estudio, donde específicamente se analizó el comportamiento de las políticas públicas acerca del uso del suelo y el rol que el Estado provincial, y en particular la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, desempeñaron a partir de legislaciones que promovieron procesos de inversión privada.

Las dimensiones que ha indagado el autor son las vinculadas a las diferentes estrategias de acceso al suelo urbano, que fueron sistematizadas y organizadas en torno a tipologías que permitieron agrupar las estrategias que guardan similitudes, para lo cual fue importante contar con definiciones previas referidas a cuestiones de informalidad e irregularidad habitacional, entre otras características.

En función del objeto de estudio el autor profundizó en la indagación sobre las políticas públicas de acceso a la tierra para sectores en situación de pobreza. Se realizó una triangulación de los resultados obtenidos de fuentes primarias y secundarias. Este proceso hizo necesario que el análisis de la información contemplara dos grandes momentos: uno desde el año 1991 al año 1999, y otro desde el 2000 hasta el 2017. Los hechos relevados en el trabajo de campo han acontecido en un periodo amplio de tiempo, algunos se iniciaron en el contexto posterior a la vuelta de la democracia en Argentina, entre 1985 y 1991 y otros son mucho más recientes: entre 2004 y 2017.

Los resultados del análisis se presentan en los Capítulos 4 y 5 organizados en cuatro tópicos descriptivos:

- El contexto social y político.
- Las diferentes formas o tipologías de acceso al suelo urbano.
- La articulación sectorial: movilizaciones y acciones colectivas significativas.
- La relación de las estrategias con las políticas públicas.

El autor hace énfasis que, en una sociedad capitalista, el hábitat no se reduce a la vivienda; sino que es necesario considerar a la misma como una configuración de servicios altamente mercantilizados – como bienes y servicios habitacionales–, y aunque se la conciba desde la perspectiva de producción social del hábitat (PSH), no pierde su doble carácter: como valor de uso que debe satisfacer un conjunto de necesidades primordiales (biológicas, psicológicas y sociales), y como valor de cambio.

Concebir un problema desde la complejidad, implica que los elementos que lo componen no pueden ser descompuestos en aspectos aislados, para abordarlos de forma independiente, sino que ellos deben ser considerados a partir de las relaciones que los interdefinen, concibiéndolos como dimensiones de un mismo problema, que implica las siguientes dimensiones: a) habitacional; b) urbano-ambiental; c) social-económica; d) cultural; y e) jurídico-política.



Clichevsky entiende que la segregación residencial significa distanciamiento y separación de grupos de población de una comunidad; puede concretarse en segregación localizada –o socio-espacial– (cuando un sector o grupo social se halla concentrado en una zona específica de la ciudad, conformando áreas socialmente homogéneas) o excluyente (ausencia de integración de grupos sociales en espacios comunes a varios grupos). No existe segregación en sentido estricto cuando habiendo heterogeneidad socioeconómica, la población perteneciente a distintos niveles, vive mezclada desde la totalidad de ciudad hasta el nivel de sus manzanas. (Clichevsky, 2000:8-9)

El debate de las estrategias de acceso al suelo urbano y el proceso de instalación en la agenda pública, como una cuestión social a ser atendida, remite a la necesidad de definir qué se entiende por cuestión social. En el marco de este trabajo de investigación, Galán considera necesario establecer las relaciones entre las categorías referidas a estrategias, acción colectiva y movimientos sociales. Diversos autores han señalado y aportado a la constitución de la categoría “nuevos movimientos sociales” como muestra el autor de este trabajo. Otra perspectiva (ver Bibliografía del libro) sostiene que las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad. La metodología para analizar la relación entre procesos de acumulación y régimen urbano, donde el mercado inmobiliario se constituye en una de las instituciones desde donde se determinan las condiciones y precios para el acceso al suelo urbano de los diversos sectores de la sociedad, está claramente expresado por algunos de los investigadores que menciona el autor de este libro.

Es relevante analizar en la conformación de los precios, el papel que jugaron las políticas públicas promoviendo zonas para el desarrollo de loteos tanto públicos como de sectores sociales en el marco de la PSH. A nivel internacional se han desarrollado diferentes instancias tanto de los gobiernos como de los movimientos populares, a los fines de instituir el derecho a la vivienda y el hábitat como derecho humano fundamental.

La Declaración del Milenio aprobada por la ONU en el año 2000, trabaja sobre una perspectiva de derechos humanos, establece ejes, pautas y valores que aportan a regular las relaciones de los países con el desarrollo humano. También es relevante lo sostenido en “La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” producida en el marco del Foro Social de las Américas, Quito, julio 2004; Foro Mundial Urbano, Barcelona, octubre 2004; Foro Social Mundial, Porto Alegre, enero 2005.

Es evidente que sólo la limitación de la propiedad privada y de las libertades contractuales puede permitir la generalización del acceso a recursos básicos y la garantía de las libertades, no como privilegios sino como derechos de todos.

El siglo XX se caracterizó, entre otras cosas, por llevar al plano de los pactos internacionales y de las constituciones nacionales un conjunto de derechos humanos que se expresan en los derechos económicos, sociales y culturales, generando un constitucionalismo de carácter social, que en Argentina alcanzó su mayor desarrollo con la Constitución Nacional sancionada en 1949, derogada a partir del golpe militar del año 1955 por la llamada “Revolución Libertadora” que, a pesar de su proyecto antipopular, tuvo que reconocer un conjunto de derechos sociales, los que quedaron reflejados en el artículo 14 bis. En el marco de la Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba, es relevante destacar lo referido a los artículos específicos vinculados a las políticas sociales y el derecho al desarrollo urbano en el artículo N° 27.

Entre los años 1991 y 1999 el neoliberalismo ha profundizado la fragmentación del conocimiento en sus procesos de producción y distribución: esto es lo que se ha denominado la “taylorización del conocimiento, como señala el autor de este libro. Mientras se desarrolló la reforma del Estado que implicó privatizaciones, desregulaciones y focalización de políticas sociales, se produjo una profunda transformación con su correlato socioespacial, que marcó la difusión de nuevas pautas de organización territorial. En la década del 90 en Argentina se observó una transformación del rol del Estado, donde aparece como facilitador de las acciones del sector privado más que como productor directo de vivienda, como plantea muy bien el autor de este libro:

- La reestructuración del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que dirigía su política de vivienda hacia los sectores de recursos financieros insuficientes, por la creación de un nuevo marco institucional y financiero a través del Sistema Federal de Vivienda.
- La reorganización del Banco Hipotecario Nacional (BHN), que se transformó en banco mayorista y luego en Sociedad Anónima Privatizada.
- La promoción del sector privado mediante la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo a través de la titulación de hipotecas.
- De 1989 a 1994 se conformaron una serie de políticas como el PROSOL (Programa Social Solidario) que se propuso mejorar las

construcciones existentes en los barrios, y en 1995, mediante fondos internacionales se crearon los Programas PROPASA y PROSOFA para abordar aspectos de saneamiento e infraestructura básica.

### **El financiamiento internacional: El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)**

Como muy bien plantea el autor, en el año 1997 se firmó el primer convenio de préstamo entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno argentino para implementar el PROMEBA. Este programa proponía una intervención urbana de los asentamientos informales con el objetivo general de atender a la pobreza urbana extrema desde una perspectiva integral, con la finalidad de integrar social y espacialmente los asentamientos a la ciudad formal.

Los procesos de ocupación de tierras desarrollados masivamente a partir de la década del '80 del siglo pasado, generaron diversos movimientos sociales que pugnaron por la regularización urbana y dominial de los asentamientos, y en ese marco fue sancionada y reglamentada la Ley N°24374 en el año 1994, que aún al año 2017 se encontraba vigente.<sup>1</sup> La aplicación en las provincias requirió de la adhesión por ley, en el caso de la provincia de Buenos Aires su alcance permitió que 180.000 familias regularizaran la situación dominial, y en el caso de Córdoba, solo se avanzó en la adhesión legislativa sin implementación de la misma en los casos que correspondía.

Es importante mencionar que, ante la devaluación de la moneda y gran endeudamiento externo, en el año 2003 el gobierno nacional de Kirchner (2003-2007), instaló a la política habitacional como un dispositivo para la recuperación del desarrollo económico<sup>2</sup>.

Una cuestión importante que plantea el autor es que a nivel nacional, ningún bien de consumo aumentó tanto de precio como el suelo urbano en los últimos años. En CABA, entre 2003 y 2011, el precio promedio del suelo aumentó un 500 %. El aumento de los precios concentra el destino de la pro-

<sup>1</sup> La ley prevé en su artículo 1: Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres (3) años con anterioridad al 1° de enero de 2009, respecto de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación

<sup>2</sup> La inversión en obras públicas, infraestructuras urbanas y vivienda son consideradas motor de empleo y contención social, y en este escenario las empresas constructoras pasaron a conformarse en el sujeto central del desarrollo

ducción de hábitat en sectores solventes, y en determinadas zonas selectas: en CABA implica el 50 % de la superficie construida, donde el 40 % se destina a viviendas suntuosas. Los datos presentados dan cuenta del incremento de la inversión privada en bienes raíces y del alto costo que fueron adquiriendo las propiedades. Las políticas desarrolladas en Argentina durante el ciclo 2003-2015, hay que ubicarlas en el contexto de una nueva fase desarrollista latinoamericana, donde la construcción de viviendas sociales está concebida y encuadrada dentro de la obra pública que impulsa el desarrollo económico y la generación de empleo.

El PROCREAR, programa del gobierno nacional iniciado en 2012, financió, hasta el año 2015, para la construcción de compra de lotes y construcción de vivienda nueva, compra de vivienda y refacción un total de 309.616 soluciones habitacionales. Durante el año 2016 y hasta mayo de 2017, en un contexto de resistencia a las políticas regresivas de neto corte neoliberal que impulsaba el Gobierno nacional, un conjunto de movimientos sociales realizó el relevamiento de Asentamientos y Barrios Populares que dio lugar al Registro Nacional de Asentamientos y Barrios Populares en Proceso de Integración (RENABAP) mediante el decreto del poder ejecutivo nacional N° 358/17<sup>3</sup>.

El relevamiento que dio lugar al RENABAP, fue realizado por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), el Movimiento Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa, Caritas, la ONG Techo y diversos colectivos sociales conjuntamente con la Jefatura de Gabinete de Ministros dependiente de Presidencia de la Nación. En el marco del RENABAP se identificaron y mapearon 4.228 barrios populares en el país, en los que se estima viven cuatro millones de personas. Según las distintas fuentes de relevamiento, en la ciudad de Córdoba en 2016 había entre 118 y 137 ocupaciones informales, asentamientos o barrios populares<sup>4</sup>.

El libro muestra la acción de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales (MCPS) Decreto N° 1717/94; una de las políticas que se destaca en este periodo, y que tiene su implementación en la Ciudad de Córdoba. Este decreto fue una de las demandas que explicitó la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS) y las ONG en el marco de la concertación que mantenían con el Estado provincial, a los efectos de avanzar en la institucionalización de este espacio. El trabajo expone las diferentes disputas

<sup>3</sup> El RENABAP y la Ley N° 27.453 de Regularización Dominial para la integración sociourbana fueron las instancias de política habitacional implementada en esos años.

<sup>4</sup> El registro depende de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

de colectivos que formaron parte de la UOBDS, como lo fue la Coordinadora de Loteos Indexados, en torno a la sanción de legislaciones que permitieran la regularización y titulación de las viviendas adquiridas en el marco de la indexación de los lotes que generó el mercado inmobiliario.

### **Las políticas habitacionales en el Gobierno de la Provincia de Córdoba (1999-2017)**

Las políticas habitacionales tuvieron centralmente, dos áreas de intervención: por una parte, la Dirección Provincial de Vivienda (DIPROVI) y la Dirección de Escrituración de Viviendas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

El Programa Familia Propietaria, que ha tenido diversas líneas (como Casa Propia, Nuevos Barrios y Mi Lugar) se implementó en Córdoba Capital y a través de Municipios y Comunas en toda la provincia. En el año 2006 se dio inicio al Programa Federal I de Construcción de Viviendas (con aportes de la Nación) con la construcción en toda la provincia de Córdoba de la cantidad de 8000 viviendas y 3000 unidades en la Ciudad. El autor muestra las Legislaciones y programas destinados a sectores en situación de pobreza implementados desde el Gobierno de la Provincia de Córdoba (1999-2017): Programa Vida Digna; Ley N° 985; Ley Provincial N° 9150 y la adhesión a Ley N° 24374 de Regularización Dominial.

Interesa mostrar, como hace el autor, desde la Unidad Ejecutora del Programa Tierra para el Futuro que hasta el año 2017, 43663 familias de toda la provincia han iniciado trámites en el Registro de Poseedores, pero sólo se han entregado quinientos certificados posesorios, mostrando una muy baja efectividad.

El Programa Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Programa Padre Carlos Mugica (CNTHS), Ley N° 23967 (continuación del Programa Arraigo) se implementa a partir de un convenio firmado en el año 2002. El Programa Emergencia Habitacional para la Rehabilitación de los Grupos Vulnerables Afectados por las Inundaciones en la Ciudad de Córdoba: “Mi Casa Mi Vida” (MCMV) entre el año 2002 y el año 2010, se financió con fondos de créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y fondos de contraparte local.

Lo más importante de esta información relevante es el tiempo que llevó la aprobación de los loteos: el caso con más antigüedad es el de Colinas del Cerro, que se desarrolló en el año 1972 y recién después de 28 años logra las

escrituras individuales. Los más recientes se iniciaron con el Programa Mi Casa Mi Vida (MCMV), se construyen a partir de 2003 y a partir del año 2012, se logran algunas escrituras individuales. En el marco de la investigación que dio base a este libro, solo se pudo constatar que se han suspendido los desalojos de los asentamientos y barrios incluidos en el RENABAP.<sup>5</sup>

En el mismo sentido del Programa Arraigo, Córdoba dispone de la Ley N°5288, Plan Integral de Villas de Emergencia, que entre otras cosas faculta al poder ejecutivo a afectar las tierras que estén ocupadas por las villas para la radicación de sus actuales ocupantes, y por otra parte afecta tierras libres provinciales para la construcción de planes de vivienda para la población de villas Ley N° 8689 de Escrituración Gratuita.

El Programa Federal II en Córdoba se denominó “Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas ‘Hogar Clase Media’”, destinado a familias de clase media con ingresos formales. El programa LOTENGO fue lanzado en el año 2015. Se propuso construir lotes con servicios de manera directa o asociada a los Municipios, asumiendo la problemática de las dificultades de los sectores con ingresos formales de acceder al mercado inmobiliario debido a los costos de la tierra en Córdoba. En lo referido a la legislación para regular el uso del suelo y el fraccionamiento para el desarrollo de loteos sociales y para planes de viviendas destinados a familias de villas de emergencia, rigió la Ordenanza N° 8060, con artículos de “loteos de interés social” destinado a encuadrar la política de “erradicación de villas de emergencia”.

## **La política municipal en la regulación del uso del suelo**

La Gestión del Intendente Martí (1991-1999) produjo una serie de medidas tendientes a la desconcentración administrativa, creando los Centros de Participación Comunal, desarrolladores inmobiliarios, inversionistas, empresas constructoras, asesores profesionales y de marketing, que despliegan diversas estrategias basados en una lógica de incremento de ganancias y rentabilidad

El autor muestra que las políticas que favorecieron la concentración y mercantilización de la tierra urbana, elevando sus costos y restringiendo el acceso a amplios sectores sociales, fueron generando diversas reacciones de las organizaciones sociales, desde tomas de tierras, hasta la disputa por la sanción

---

<sup>5</sup> Durante el periodo 1995-1999, en la gestión del gobernador Ramón Mestre, la MCPS vio resentido su funcionamiento y el financiamiento fue reducido drásticamente.

de una ordenanza que permitiera captar parte del plusvalor que generaba el municipio en el marco de las aprobaciones y excepciones que realizaba en los proyectos urbanos que ejecutaban los sectores privados.

### **Clasificación por tipologías de las estrategias de acceso al suelo urbano en función del objeto de estudio**

Una de las cuestiones más importante que muestra el autor son los lotes fraudulentos; en la ciudad de Córdoba se han registrado diversos casos; entre los más conocidos se encontraron los barrios Nuestro Hogar I, II y III, que, bajo la figura de una Cooperativa formada por los dueños de los terrenos puso en venta 80 hectáreas que incluían a más de 2000 lotes, de una parcela con patrón de uso del suelo rural. Las familias son estafadas en su buena fe y no cuentan con espacios en el Municipio para asesoramiento sobre loteos que pueden ser comercializados, para consultar antes de emprender la compra de estos lotes. Entre 1991 y 1995, desde donde se realizaron una serie de acciones de intervención del Estado que promoverían el desarrollo de una serie de experiencias que dieron lugar a la conformación de la UOBDS y la Mesa de Concertación de Políticas Sociales (MCPS).

En Córdoba, igual que en el país, y como una expresión de lo que sucede en el contexto latinoamericano y mundial, se inicia un proceso de mercantilización del suelo que restringe las posibilidades de acceso a los sectores con ingresos insuficientes. La conformación de las organizaciones en este periodo se produce por poblaciones que habitan tanto asentamientos villeros como barrios populares. En este sentido, las organizaciones relevadas en este periodo están compuestas por familias que provienen de villas y que buscan relocalizarse, “salir de la villa”, para acceder a una mejor posición. El mercado inmobiliario sin ningún tipo de regulación y control de parte del Municipio de la Ciudad de Córdoba generó altos costos en el valor de los lotes, al tiempo que se desarrollaron *loteos fraudulentos*.

### **La lucha por la tierra y los diferentes caminos que desarrollan las organizaciones populares.**

La producción social de suelo urbano por autofinanciamiento comunitario se agrupan estrategias que desarrollan compras de tierras desde instancias colectivas, que son generadas por autofinanciamiento social y llevadas adelante por organizaciones comunitarias.

El autor marca, muy detalladamente, las formas de ocupación de los lotes: a) Ocupación individual de lotes; b) Lotes Indexados; c) Loteos fraudulentos.

El proceso que genera la UOBDS entre 1992 y 1995, está atravesado por la conformación y consolidación del movimiento en términos organizacionales. Se conforma con Serviproh, Sehas, Cecopal y Mutual Carlos Mugica una mesa de coordinación desde donde se definen de manera conjunta las estrategias y los roles de cada espacio en la MCPS. En el gobierno de Mestre (1995-1999) se pasó de la concertación de políticas sociales a las acciones colectivas de protestas en el

Desde 1995 se realizaron las mayores manifestaciones públicas de la UOBDS: los cortes masivos de ruta y las dos tomas de la Catedral. Se buscaba así mantener el espacio de concertación y evitar que se dispersaran los esfuerzos de las demandas sociales.

El Programa 17 financiaba, desde el gobierno nacional, viviendas de 35 metros cuadrados, hasta 45/46 metros cuadrados. Un dormitorio, comedor, cocina y baño, y quedaba con todas las líneas para ampliación. Entre los avances relevantes a nivel legislativo se encuentra la sanción de la Ley N°8121 y la Ley N° 8689 para la escrituración gratuita de lotes individuales que fueron disputadas por la Coordinadora de Lotes Indexados y Barrios Carenciados y posteriormente por la UOBDS.

### **Contexto sociopolítico: El incremento de la mercantilización del suelo urbano y las disputas por el derecho al hábitat**

El autor remarca que hay una falta de respuesta del Estado y de política de acceso a la tierra generalizada. Se produce el aumento en la construcción, con destinos que no están vinculados a las demandas sociales.

En el contexto de la emergencia social consecuyente a la crisis política, institucional y social que tuvo su máxima expresión en diciembre de 2001, se produjo un proceso de ocupación de lotes vacantes en los *loteos fraudulentos* de la Cooperativa Nuestro Hogar (Nuestro Hogar II y III). Las familias del colectivo Asociación Civil Clase Media Mix, el cual se conforma a partir del año 2006, son familias que participaron del registro y sorteo de viviendas del Programa Hogar Clase Media (Federal II). A partir del año 2010, comienza a desarrollarse una estrategia en sectores asalariados, que impulsó la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) con la Asociación Mutual Carlos Mugica.



El autor señala que la crisis del 2001 marca una agenda que atraviesa a las organizaciones; y se definen nuevas formas de acceso al suelo urbano en un contexto cada vez más restringido para los sectores populares. Como dice Galán, la lucha por la tierra es importante, pero no puede estar aislada a la organización, sin organización social a un barrio lo condenan al aislamiento, a los narcos...

La experiencia de la organización Hogar Clase Media Mix es previa al programa LOTENGO que posteriormente implementa el Gobierno provincial en el año 2015. A través de autofinanciamiento comunitario fue impulsada por el Sindicato de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) y la Mutual Carlos Mugica, que iniciaron en el año 2010 una modalidad de producción social de suelo urbano con destino a la generación de lotes con servicios. Se trata de la adquisición de macizos de terrenos sin lotear y luego del desarrollo del proyecto se lotea y ejecuta la infraestructura.

Algunos actores hacen referencia a la conformación de nuevas articulaciones. Es de definir que primero con la Red de Organizaciones Comunitarias de Córdoba (ROCC) en el año 2005, y mucho después en el año 2014 se fue organizando como Movimiento de Organizaciones Sociales Carlos Mugica.

La Comisión Provincial de Tierras (CPT), organización que surge en el marco de la articulación que realizan diversos colectivos entre los que se identifican los procesos de las Cooperativas Marta Juana González y Felipe Varela, así como en el proceso que acompaña el Movimiento Campesino de Córdoba en barrio Pueyrredón Anexo y la organización Hogar Clase Media Mix, se advierte un entramado previo de movilizaciones y contacto entre las diversas 270 organizaciones y movimientos sociales que dan lugar a la conformación de esta articulación en la CPT.

Este espacio se fue conformando como una red de articulación, desarrolló diversas alianzas con varios actores como la Universidad Nacional de Córdoba, y agrupaciones estudiantiles, y algunos religiosos como la Pastoral Social. La principal alianza de estas organizaciones se centra en el entramado de organizaciones y movimientos que buscan visibilizar y actuar en torno a la problemática de la tierra en Córdoba, la cual termina denominándose CPT. Esa comisión se institucionalizó en 2010 una vez realizadas las tomas de tierras, y los referentes identifican como momento fundante a una marcha por la Ley de Bosques de 2010.

## **La Lucha por Tierra, Techo y Trabajo, la construcción de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y el Triunvirato “San Cayetano”**

La CTEP intenta convertirse, en 2011, en un sindicato de trabajadores de la economía popular, que participa de la paritaria con el Estado y otros actores con capacidad de representar al sector. Es fruto de muchas luchas y del proceso que se da en el marco de la recuperación de derechos con el gobierno nacional y popular. En 2015 logran la personería jurídica y el proceso de CTEP es muy amplio y articula gran diversidad de organizaciones.

Como ya se ha mostrado, el campo de las disputas del acceso al suelo urbano, donde se identifica la capacidad de movilización que ha tenido la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), conjuntamente con lo que se denominó el “Triunvirato de San Cayetano”, con la Corriente Clasista y Combativa y el Movimiento Barrios de Pie, impulsaron también con otras organizaciones –como Techo y la Pastoral Social de la Iglesia Católica– el Relevamiento de Asentamientos y Barrios Populares (RENABAP).

### **Las disputas para que las demandas habitacionales se trasformen en parte de la agenda pública en los diferentes niveles del Estado**

En todos los procesos de las organizaciones que formaron parte de la UOBDS, se observa y advierte una búsqueda particularizada de interlocución estatal a diversos niveles. Entre las estrategias reconstruidas se encuentra el proceso de la Asociación Mutual Bajo Yapeyú que logró hasta el 2001 terminar sus viviendas, pero luego no concretó la promesa de fondos específicos para la construcción de un centro comunitario y un dispensario.

El proceso es el siguiente: se ocupa el terreno, después lo compran, pero las casas son de madera, muy precarias. El gobierno ofreció construir las viviendas con el programa Mi casa mi Vida; en la Cooperativa Dignidad y Libertad se obtiene el plan de viviendas. Dado que las viviendas se construyeron sobre el mismo terreno en que estaban asentados, generó diversos debates entre los vecinos. La adjudicación de tierras públicas, vacantes, es otra modalidad que se registró en este periodo, del cual da cuenta la Cooperativa Arco Iris Ltda. En este marco, la experiencia intentó articular con el PROMEBA, y posteriormente ante la imposibilidad de su ejecución, con acciones de mejoramiento barrial que desarrolló el Gobierno provincial y que les permitiría lograr algunas obras de infraestructura, la aprobación del loteo y las escrituras individuales<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> El PROMEBA, que constituye un programa emblema del periodo, no impactó en los procesos desarrollados en el momento, por diferentes circunstancias, tal como sucedió en Arpeboch, y en

Las instancias particularizadas de interlocución estatal a veces permitieron respuestas concretas, mientras que, en otros casos, sirvieron más como instancias para estimular una continua movilización de los vecinos.

La ausencia de políticas públicas activas y la falta de continuidad en torno a una política de Estado (y no de gestiones específicas) en el ámbito del acceso a la tierra y la vivienda social, queda manifiesta también en los procesos inacabados de escrituración y propiedad de la tierra y las viviendas a lo largo de los periodos considerados. Varias de las cooperativas destacadas en momentos precedentes han intentado retomar la lucha para reclamar los títulos de propiedad individual de sus viviendas o lotes. Durante el año 2001 la Municipalidad creó un registro de loteos de organizaciones y de planes de vivienda estatales pendientes de aprobación mediante la Ordenanza N° 10374. Posteriormente, en el año 2009 la Municipalidad avanzó en una nueva legislación ante la casi nula aplicación de la anterior. A pesar de estas regulaciones que flexibilizan los requisitos para aprobar los loteos, las organizaciones no logran avanzar en los procesos de aprobación y de regularización dominial.

La situación se ha tornado problemática por diversos motivos: en algunos casos se requiere aún avanzar en la escritura general a nombre de la Cooperativa pero muchas de estas organizaciones han sufrido situaciones de desmanejo, se han atrasado con balances e incluso, en algunos casos tienen la matrícula suspendida o han sido intervenidas. Regularizar su situación implica costes y esfuerzo que, en varios de estos procesos, los propios referentes o vecinos no estarían dispuestos a afrontar.

La Ley N° 9811 de Escrituración Gratuita, parece no haber tenido efectos sobre esta problemática, ante la falta de aprobación de los loteos por parte de la Municipalidad. La desarticulación de la UOBDS como espacio de gestión colectiva, generó múltiples estrategias particulares que en algunos casos pudieron articularse desde las ONG, pero que no alcanzaron el volumen y la incidencia del periodo anterior.

### **La construcción de la demanda colectiva a partir de la ocupación de lotes individuales y las políticas de regularización dominial**

Un aspecto crítico del programa tierras para el Futuro está relacionado con la no aplicación de la Ley Nacional de Regularización Dominial N°

---

los casos de Nuestro Hogar II y III debido a que la situación de irregularidad urbana dominial, los excluía del mismo.

24374/94, que prevé que posteriormente al reconocimiento de la posesión y pasados diez años, el título posesorio se transforma en escritura individual.

La ausencia del Gobierno provincial y el Municipio se evidencia en el desinterés por negociar la expropiación o incluso, posteriormente, la regularización, de los terrenos ocupados para esta experiencia. Un Estado municipal ausente y desinteresado de la problemática del acceso a la tierra o la vivienda social es la característica predominante de este momento.

En la gestión de Giacomino (2007-2011) como señala el autor, se han reunido los compañeros de varias tomas, el Hogar Clase Media Mix, el Movimiento Campesino y otros compañeros, los que trataban de captar parte de la plusvalía que generaban las 299 empresas desarrollistas para generar una política de hábitat. Es de destacar que en el año 2016 se conformó la Multi-sectorial para defender y reclamar la vigencia de la ordenanza del Banco de Inmuebles.

Las políticas públicas promovieron o facilitaron experiencias de producción de suelo urbano por autogestión y autofinanciamiento social, como los casos recuperados del loteo desarrollado por: Unidad Ejecutora Provincia (UEP), la Mutual Carlos Mugica y otros colectivos sociales.

En la ciudad de Córdoba no se conseguía tierra urbana a precio que pudieran pagarla población de bajos ingresos; toda la tierra urbana se la apropiaron los desarrollistas. La disputa de los Movimientos populares por políticas públicas que garanticen los derechos a las tres T: “Tierra, Techo y Trabajo”, se transformaron en un plan de acción política y un programa de los movimientos populares.

Para finalizar, y como menciona el autor, el **Derecho al hábitat en el marco del derecho a la ciudad: una de las deudas sociales de las políticas públicas (Galán, 2021)** Esperemos que las notas finales que trabaja el autor no sean sólo utopías posibles, sino políticas implementables para que la población de bajos ingresos pueda acceder al suelo y vivienda social y ambientalmente aceptables.

Espero que los próximos trabajos de Marco puedan llevar a estas soluciones.

*Mgter Nora Clichevsky*  
Buenos Aires, abril de 2021



## Capítulo 1.

### **El camino recorrido en la construcción de la publicación**

---

El presente libro es producto de mi trabajo de tesis doctoral realizado en el marco del Instituto de Investigación y Formación de Políticas Públicas (IFAP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. El trabajo de investigación atravesó mi trayectoria en el campo del hábitat popular que se inicia en el año 1987 cuando forme parte del colectivo que fundó la Mutual Carlos Mugica desde donde protagonizamos, con un conjunto de organizaciones sociales, procesos que han marcado la historia de las luchas populares por el derecho al hábitat y la ciudad, entre las que se encuentran la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales, la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, la creación de Radio Comunitaria La Ranchada, y más recientemente la conformación del Movimiento de Organizaciones Carlos Mugica, la CTEP y la UTEP.

En esta reconstrucción histórica, se inscribe esta publicación donde abordé la situación problemática que genera restricciones en amplios sectores populares para acceder al suelo urbano, centrándose en la identificación, descripción y caracterización de las diversas estrategias desarrolladas por organizaciones comunitarias y sus redes sectoriales que agrupaban a familias en situación de pobreza, para acceder al suelo urbano con destino a la vivienda familiar y la relación que establecieron con las políticas públicas, en el período comprendido entre los años 1991 y 2017.

Para esto me propuse el siguiente objetivo general en el trabajo de investigación:

- Analizar las estrategias de acceso al suelo urbano y vivienda que desarrollaron los sectores populares en situación de pobreza de la ciudad de Córdoba, Malvinas Argentinas, Río Ceballos, Alta Gracia y Juárez Celman y su relación con las políticas públicas de hábitat, durante el período comprendido entre 1991 y 2017.

Como objetivos específicos trabajé en torno de los siguientes ejes:

- Describir las estrategias desarrolladas por los sectores populares en situación de pobreza, desde la perspectiva de las organizaciones comunitarias, en los procesos de acceso al suelo urbano.
- Caracterizar las articulaciones y redes sectoriales construidas por las organizaciones sociales, para implementar las estrategias de acceso al suelo urbano.
- Identificar y caracterizar las acciones desarrolladas por el Estado en la planificación urbana en referencia al uso y producción del suelo y las relaciones que se establecieron desde las demandas de las organizaciones comunitarias.
- Formular recomendaciones y propuestas de políticas públicas de acceso al suelo urbano con destino a vivienda familiar.

En función de los objetivos propuestos, para el estudio de campo realicé una selección de casos que se encuadran dentro de experiencias colectivas de acceso al suelo urbano, de sectores en situación de pobreza o con ingresos insuficientes, para el destino de vivienda familiar. Los criterios que consideré para su selección son:

- Ocupaciones o toma de tierras que se encontraban, al momento de esta investigación desarrollando procesos de mejoramiento barrial y regularizado urbano-dominial gestionadas por organizaciones comunitarias.
- Ocupación de lotes individuales en la ciudad de Córdoba.
- Estrategias de diversos loteos sociales que se han conformado producto de la cesión de tierras del Estado o la compra con fondos públicos, desde estrategias colectivas llevadas adelante por organizaciones comunitarias en gestión asociada o concertada con el Estado.
- Experiencias referidas a procesos de autoproducción de lotes con servicios que se han conformado producto de la compra de tierras desde estrategias colectivas de autofinanciamiento social, llevadas adelante por organizaciones comunitarias.

Para este relevamiento realicé veintiuna entrevistas a personas referentes de organizaciones que protagonizaron las estrategias de acceso al suelo urbano en sus diferentes modalidades, teniendo en cuenta que estuvieran representadas estrategias vinculadas a las familias asentadas en villas, asentamientos,

tomas de tierra, a los loteos iniciados en gestión asociada o concertada con el Estado, a experiencias de autogestión en la producción de suelo urbano y a otras estrategias informales en el acceso a la tierra. Además, realice entrevistas a exfuncionarios, técnicos, especialistas entre otros referentes de la cuestión.

A continuación, describo las dimensiones y categorías analíticas que surgieron de la revisión bibliográfica teórica y que fueron parte de la guía de pautas de la entrevista y aquellas que surgieron del propio discurso de las personas entrevistadas (categorías emergentes):

El contexto social y político en el que se desarrollan las estrategias de acceso al suelo urbano fue una categoría de análisis y constituyó una dimensión central en todas las entrevistas. Para ello, busqué reconstruir cuál era la situación económica, laboral y habitacional de las familias (si alquilaban, ocupaban o vivían en casas de familiares con hacinamiento). También en los casos que se pudo indagar, se buscó conocer el lugar de procedencia, es decir si provenían de la ciudad de Córdoba, de otras regiones, o de países limítrofes. Además de la reconstrucción del contexto desde las personas entrevistadas, realicé una revisión de documentos que permitió contextualizar el momento en donde se enmarcaban las estrategias.

En relación a la política del Estado municipal de la ciudad de Córdoba, relevé en las entrevistas aspectos de la política municipal que promovieron el proceso de mercantilización del suelo urbano y cómo el Municipio garantizó rentas extraordinarias a los sectores privados mediante exenciones normativas. Estos aspectos son recuperados tanto en las entrevistas como en los trabajos de fuentes secundarias, e interesan en tanto operan como factores que activaron la organización comunitaria y la construcción de redes sectoriales para el desarrollo de estrategias de acceso al suelo urbano. En tal sentido, averigüé cómo es que se lograron organizar entre las familias, cuál fue el desencadenante y si tuvieron apoyo de otros actores, entre varios aspectos relevantes. En los casos de ocupaciones de lotes o de tomas de tierras, indagué sobre cuáles fueron las condiciones para que se produjeran estas estrategias, si habían tenido experiencias previas de gestión con el Estado, cuál era la situación laboral y los ingresos en relación a las posibilidades de acceder a un lote mediante el pago en el mercado inmobiliario. En los procesos organizativos reconstruí, en la medida de lo posible, cuáles fueron los soportes que permitieron a las organizaciones articularse y desde dónde definieron sus estrategias en un marco más amplio de alianzas para desarrollar la gestión ante el Estado. En este aspecto, reconstituí las redes sectoriales y movimientos populares que construyeron las



organizaciones comunitarias y las estrategias colectivas que se dieron y en qué medida pudieron transformarse en interlocutores ante el Estado para disputar políticas públicas.

Con referencia a los movimientos populares y organizaciones especializadas, un aspecto importante fue el referido a la existencia de estudios sobre esta problemática por parte del Estado o si contaron con estudios o investigaciones de las ONG, o de las universidades u otros entes, que fueran tomados para el diseño de políticas públicas. En esta perspectiva teórica metodológica la reconstrucción de las redes sectoriales supuso considerar también las luchas entre los diversos actores involucrados en el proceso político, que disputan sus agendas, las representaciones sobre las situaciones y procesos que conducen a la movilización social. La manera en que se representa la situación y la problemática, así como el rol de los actores estatales de diversas jurisdicciones, los actores “expertos” (técnicos, universidades y ONG), resultó clave en los procesos de reconstrucción y evaluación de la estrategia global.

Otras dimensiones que indagué son las vinculadas a las diferentes estrategias de acceso al suelo urbano, que fueron sistematizadas y organizadas en torno a tipologías que permitieron agrupar las estrategias que guardan similitudes, para lo cual fue importante contar con definiciones previas referidas a cuestiones de informalidad e irregularidad habitacional, entre otras características. En el marco de la indagación sobre las distintas estrategias, un aspecto a tener en cuenta fue la relación de las organizaciones con los medios de comunicación, donde reparé en el rol de algunas radios comunitarias en los procesos de legitimación y visibilización de las demandas. También consulté si desde los medios masivos de comunicación se profundizaron aspectos referidos a la estigmatización del sector y la descalificación de sus demandas, o si estas se fortalecieron ante el Estado y el resto de la opinión pública en sus derechos, sobre los resultados de las estrategias desarrolladas para satisfacer la necesidad de acceso al suelo y a la vivienda.

La relación de las estrategias con las políticas públicas habitacionales, lo trabajé a los fines de conocer cómo se expresó la demanda de acceso a la tierra y la vivienda al interior del Estado y cómo se procesaron esas demandas en torno a las políticas sociales. En los casos de intervención del Estado la guía de pautas estuvo orientada a conocer si esta se debió a un proceso de reclamos y demandas de grupos de la sociedad civil, de los pobladores y sus organizaciones de base, o por el contrario tuvieron que ver con ofertas generadas desde el Estado y que se representaban en otro tipo de intereses. Entre

los aspectos relevados se consultó cómo es que llega a problematizarse la cuestión habitacional de los sectores en situación de pobreza, y en qué medida los factores del contexto promueven su aparición o no (inundaciones, fenómenos naturales, pobreza, desalojos, etc.). Sobre este tema, trabajé en el proceso de reconstrucción de las estrategias de los sectores populares para vincularse con el Estado para que se asuma las diversas demandas, tanto de acceso a la tierra, infraestructura y vivienda. Otro tópico importante fue conocer cómo actuó el Estado frente a las ocupaciones de tierras en este periodo, qué rol cumplió frente a los desalojos y la judicialización. En los asentamientos y villas que se iniciaron procesos de regularización urbano-dominial, indagué en torno a las legislaciones y mecanismos que se utilizaron. En esta dimensión de relación con la política pública indagué acerca del modelo de gestión, si se promovieron espacios de participación, concertación y si existió involucramiento de las organizaciones de pobladores y las familias en la ejecución de los proyectos.

En función de mis objetivos, profundicé la indagación sobre las políticas públicas de acceso a la tierra para sectores en situación de pobreza. Esto me llevó a profundizar de qué manera se promovió el acceso a la tierra urbana para las organizaciones que demandaron al Estado y qué programas se instituyeron, cómo funcionaron, con qué presupuestos, cobertura y otras características. Durante las entrevistas consulté específicamente sobre la existencia de políticas para regular el suelo urbano, producir lotes con servicios y el rol del Estado en el comportamiento del mercado inmobiliario, los precios de los lotes, la relación con los ingresos de los asalariados y los sectores en situación de pobreza. Un aspecto importante fue conocer los alcances que tienen los programas, si son universales, o sobre proyectos focalizados que atendieron demandas acotadas. Entre los aspectos relevados se encuentran los referidos a legislaciones y marco normativo, donde abordé la sanción y aplicación de normas relacionadas a la cuestión habitacional, lo que demandó la revisión de las legislaciones que se encontraban vigentes y las leyes que se sancionaron a partir de la demanda de las organizaciones sociales, las ONG y los movimientos populares, y puntualizar sobre la afectación de fuentes presupuestarias, el origen de los recursos y su volumen. En el desarrollo de este análisis profundicé sobre temas referidos a las políticas de servicios públicos, tales como agua y luz, impuesto inmobiliario y tasas municipales, y su aplicación y alcances. Identificar cuáles son las jurisdicciones del Estado que tuvieron políticas activas sobre la cuestión, y qué roles y funciones desempeñó cada una en las estrategias relevadas fue otro de los indicios que guiaron la investigación.

En cuanto a la ejecución de las políticas públicas, fue relevante conocer cómo fue percibida la intervención del Estado en función de las demandas y expectativas del sector, cómo evalúan la acción del Estado y qué aspectos no fueron abordados y siguen siendo parte de la demanda del sector. Otro eje abordado fue la integración urbana y social, a los fines de poder comprender desde la perspectiva de los propios sujetos cómo es percibida su situación en relación a determinados estigmas y segregaciones que los afectan, para lo cual relevé cómo se perciben y cómo son reconocidos por el entorno inmediato donde se localizan los loteos populares. En este aspecto, consideré importante recuperar la percepción y valoración que tienen los sujetos protagonistas de las estrategias.

Estas dimensiones atravesaron el análisis de los datos surgidos en la construcción de la narración, en la cual se dio un proceso reflexivo por parte de los y las referentes, donde algunas de las experiencias adquirieron nuevas miradas o se analizaron desde otras perspectivas, según lo que las personas entrevistadas manifestaron. A su vez, respetando las voces de los propios actores, a veces se advierten algunas confusiones o contradicciones en sus relatos, aunque aquí no interese en particular poner en entredicho lo que han construido a partir de la propia experiencia, sino rescatarla como un ejercicio de memoria. Estas reconstrucciones estuvieron atravesadas por dimensiones que se realizan a partir del contexto vivido y que han condicionado o posibilitado el desarrollo de las estrategias de acceso al suelo urbano, desde el contexto y las relaciones con marcos normativos y políticas públicas expresadas en programas específicos referidos a la cuestión urbano habitacional. Consideré relevante caracterizar la situación y experiencias que antecedieron y –en algunos casos– promovieron la movilización, así como sus narraciones en torno a las acciones desarrolladas, las consecuencias de estas, y la valoración general de la estrategia a partir de las representaciones y percepciones de los propios actores. Ha sido uno de los intereses de este trabajo de investigación reconstruir esos aprendizajes, a los fines de proponer desde este saber acumulado por los sectores populares nuevos desafíos y propuestas de políticas públicas en torno a la problemática del acceso a la tierra y a la vivienda, las cuales permanecen vigentes.

## Capítulo 2.

### **Desde dónde mirar el hábitat y el proceso de institucionalización del derecho a la ciudad**

---

Considero relevante explicitar las demisiones desde donde abordé el análisis de las estrategias populares de acceso al suelo urbano y su relación con las políticas públicas. Para este proceso reconstruí el estado de debate existente en torno a determinadas categorías teóricas que son las que me sirvieron para analizar y confrontar con los procesos de indagación, entendiendo esta relación desde una perspectiva dialéctica que supera la visión reduccionista que presupone que un marco teórico debe servir para aplicar una teoría. Por el contrario, las prácticas populares expresan y condensan una forma de ver el mundo, son la materialización de una teoría y que requiere desde una perspectiva metodológica ser reconstruida y confrontada, ya que la misma es generadora de nuevos conocimientos y aprendizajes.

#### **2.1. Hábitat, hábitat digno, producción social del hábitat, informalidad e irregularidad**

En la construcción del objeto de estudio es necesario precisar el concepto de *hábitat*, para lo cual considero que debe evitarse la utilización de nociones restringidas que lo reducen a la unidad física individual, unidad edificio –lote de terreno–, superponiendo meramente la noción de vivienda-hábitat. En esta perspectiva, en el trabajo de Rodríguez, Buthet, Scavuzzo y Taborda (2004), asesorados por Eike Schütz, se define al hábitat como “(...) la totalidad de las relaciones entre las circunstancias físicas, los recursos naturales y las características y actividades socio-culturales de la población, todo lo cual constituye el medio ambiente en el cual se reproduce la vida social urbana” (2004:26). En tal sentido y de acuerdo a esta perspectiva propuesta por los actores, esta concepción liga concepto al de la ciudad, al entenderlo de modo integral como hábitat. En esta conceptualización también se identifican aspectos empíricos en la:

(...) dimensión material del concepto de hábitat y se plantea tener en cuenta los denominados componentes o atributos urbanos, tales como: el suelo, la infraestructura, las obras de ordenamiento urbano, la vivienda y sus instalaciones internas, el equipamiento social y los servicios públicos, semipúblicos o privados y el medio ambiente (2004: 26).

Desde Yujnovsky (1984) el hábitat es una configuración de bienes y servicios habitacionales que deben satisfacer necesidades humanas primordiales (albergue, refugio, protección, privacidad, vida de relación, identidad y accesibilidad física, etc.). Dentro de esta perspectiva Taborda y Rodríguez señalan que el concepto de hábitat “(...) debe referirse a los bienes y servicios habitacionales, proporcionados en un cierto periodo de tiempo, en una configuración espacial urbana y en un medio ambiente de una sociedad determinada” (2004:17). Para ellos el proceso de habitar va más allá de las relaciones que establecen entre sí el individuo y el objeto “(...) articulándose con todo el proceso social de la producción, que define no solo el tipo de vivienda y la forma de habitarla, sino que crea su necesidad y necesidades ligadas a ella, su intercambio y su consumo”. Como consecuencia, es posible advertir que el hábitat comprende atributos urbanos como el suelo, la infraestructura, las obras de ordenamiento urbano, la vivienda y sus instalaciones internas, el equipamiento social y los servicios públicos, semipúblicos o privados y el medio ambiente. En el mismo sentido, Múnera, Echeverría y Mesa afirman que:

El hábitat alude a la trama relacional de la vida humana esencial al desenvolvimiento y realización de la existencia, gestada en la relación indisoluble entre seres, espacios y tiempos. Involucra la construcción simbólica, material, funcional, social y cultural del espacio, desde las distintas formas del habitar, como campo de encuentro entre lo social, la socialidad y la individualidad (sociedades, etnias e individuos) (...) Hábitat no es sólo la casa, la vivienda o el espacio físico, ni sólo el espacio público, entorno o ambiente. Hábitat es la trama construida desde el desenlace de la vida humana. Es el resultado de construcciones socioculturales múltiples. Habitar no es sólo residir, estar dentro u ocupar un espacio. Es dotar de sentido cotidiano nuestro tiempo y nuestro espacio. (2010:7)

Si bien el hábitat no se reduce a la vivienda, en una sociedad capitalista es necesario considerar a la misma como una configuración de servicios altamente mercantilizados –como bienes y servicios habitacionales–, y aunque se la conciba desde la perspectiva de producción social del hábitat, no pierde su

doble carácter: como valor de uso que debe satisfacer un conjunto de necesidades primordiales (biológicas, psicológicas y sociales), y como valor de cambio. Zilocchi (2007) señala que esta perspectiva se representa en el precio de la vivienda, determinado fundamentalmente por la relación oferta-demanda, cuyo monto puede oscilar como el de cualquier mercancía por circunstancias coyunturales del mercado: inflación, devaluación de la moneda, cambio de precios relativos, conflictos sociales, etc., resultante de un complejo proceso de producción, intercambio y consumo; de allí que para Yujnovsky (1984) las condiciones del acceso a la vivienda y la política habitacional hay que analizarlas en el marco de las diversas estructuras y relaciones de la sociedad y del Estado, y es desde este campo de relaciones donde adquieren significado y pueden comprenderse las disputas por el acceso al suelo urbano con destino a la vivienda en los sectores populares.

Avanzando con esta perspectiva integral y multidimensional, Barreto (2008) construye dimensiones e indicadores para pensar el hábitat desde la complejidad y problematiza el concepto de vivienda relacionado a las políticas sectoriales, que fue generado a partir del modelo de Estado de bienestar<sup>7</sup>. Para este autor la vivienda es el lugar en el que habitan los hogares y como tal, sus aspectos materiales son sólo uno más de los elementos que hacen a las condiciones de vida de los mismos y desde estas condiciones en conjunto, que ella debe ser conceptualizada. Frente a la fragmentación que implica la concepción de la vivienda desde las políticas sectoriales, Barreto (2008) propone una definición a partir de entender la problemática de la vivienda desde la complejidad, entendiendo que no solo es el principio de funcionamiento de los sistemas complejos, como los socio-ambientales, sino también la base sobre la que se debe construir el conocimiento científico de estos problemas, para poder actuar sobre ellos desde las políticas. En su perspectiva, a la cual adhiero, concebir un problema desde la complejidad, implica que los elementos que lo componen no pueden ser descompuestos en aspectos aislados, para

---

<sup>7</sup> “En términos epistemológicos, las actuaciones sectoriales se sustentan en una concepción de la realidad que tiene como base la descomposición y simplificación de los problemas, promovida por la formación profesional unidisciplinar positivista, que en ciertos campos de las ciencias, ha permitido grandes progresos en el conocimiento de muchos aspectos de la realidad, pero que han resultado insuficientes para comprender y actuar sobre problemas derivados de las sociedades y el ambiente. En el campo de la vivienda, esta forma de conceptualización del problema, no tiene en cuenta cómo ella se relaciona, retroalimenta y contribuye a las condiciones de vida de los hogares y numerosas veces, sus soluciones, aunque se evalúen como positivas, empeoran las condiciones de los hogares en su conjunto”. (Barreto, 2008: pág. 3)

abordarlos de forma independiente, sino que ellos deben ser considerados a partir de las relaciones que los interdefinen, concibiéndolos como dimensiones de un mismo problema.

En esta perspectiva enmarcada en la concepción de *complejidad*, la cuestión habitacional tiene que ser definida desde las condiciones de vida de los hogares, entendidas en conjunto, de tal manera, esta definición de complejidad implica las siguientes dimensiones: a) habitacional; b) urbano-ambiental; c) social-económica; d) cultural; y e) jurídico-política (Barreto, 2008). Voy a seguir ampliando esta perspectiva en el desarrollo del apartado referido a las políticas habitacionales.

Al definir hábitat, es necesario tener en cuenta el concepto de hábitat digno como categoría integral e integradora, concepto que refiere a:

(...) las condiciones habitacionales, pero incluye también condiciones para el ámbito barrial, su relación con la ciudad y los diversos factores que hacen a la integración de estos hogares a la sociedad: la tenencia segura de la vivienda, el acceso al trabajo decente y los recursos económicos necesarios para la reproducción adecuada de la vida, las protecciones sociales para acceder a la salud, la educación, la participación en la vida social y política, la identidad social positiva y las posibilidades de disfrutar del ocio y la cultura. (Barreto, 2010:176)

En esta perspectiva que vengo desarrollando, garantizar el acceso al suelo urbano para el desarrollo de un hábitat digno hace referencia necesariamente al “derecho a la ciudad”, que desde la perspectiva de Lefebvre “no se trata de un derecho natural, ni siquiera contractual” (1976:18), al contrario, el derecho a la ciudad es el derecho a la vida urbana renovada, donde tiene prioridad el valor de uso. En ese sentido se trata de un cambio de práctica social que proponga y justifique la centralidad lúdica, poniendo la apropiación por encima de la dominación; apropiación, entendida no como propiedad sino como el proceso según el cual un individuo o grupo se apropia, transforma en su bien, algo exterior.

Este proceso de apropiación y transformación con el que vinculo el hábitat digno se relaciona con el objeto de estudio en cuanto pretendo desentrañar las estrategias de acceso al suelo urbano, las cuales están relacionadas a una práctica que ha sido conceptualizada como Producción Social del Hábitat (PSH). Para trabajar la categoría de PSH recupero los aportes de Múnera, Echeverría y Mesa (2010) quienes afirman que PSH refiere a la definición

de proyectos de hábitat identificados de manera colectiva, que resultan significativos para los habitantes involucrados y que implican la realización de acciones concertadas a partir de unos horizontes de sentido e intenciones concretas realizables desde el reconocimiento de las condiciones específicas que están dadas. Una de sus principales características es la proyección y actuación directa de quienes lo habitan junto a la participación del Estado, las instituciones privadas y organizaciones civiles. En tal sentido, Múniera sostiene que:

(...) cuando el hábitat se construye en el contexto de un proyecto significativo y en el que se dan relaciones de pertenencia, identidad y sentido de afiliación, los habitantes hacen de él un lugar habitable que adquiere un valor existencial, que trasciende el valor comercial y que hace que la población desee permanecer y cuidar de él. Así mismo, se encargará de adaptarlo para que puedan realizarse las actividades propias de las nuevas dinámicas económicas, sociales y culturales. (2011:3)

Esta mirada es relevante para analizar las estrategias de acceso al suelo urbano en tanto en la PSH la autogestión es una de las claves de los procesos. Otros indicadores son las decisiones colectivas para abordar la cuestión habitacional, tanto en estrategias informales-irregulares como de aquellas que se inician en el marco de las normas vigentes. Esta PSH resulta procesual a partir de diversos momentos o etapas en las que se desarrolla la estrategia mediante la autoproducción, autoconstrucción, autourbanización y autogestión, que son completados en diferentes tiempos según las capacidades de relación con las políticas públicas y de los recursos que movilice cada experiencia. Estos procesos materializan la noción de producción social del hábitat, entendida desde Ortiz como los “(...) procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoprodutores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos” (2007:31) y que parte de entender a la vivienda y el hábitat “como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio” (Ortiz, 2007:31). En esta perspectiva, recupero los aportes de Di Virgilio, que sostiene que la PSH:

(...) agrupa varias formas de producción de la vivienda y el hábitat que tienen en común haber sido concebidas de manera planificada y que son dirigidas y controladas por sus productores/originadores (el sujeto es un actor social, distinto de una unidad doméstica centrada en objetivos de su propia reproducción), pudiendo existir diversos tipos de destinatarios



individuales o colectivos. La práctica de dirección y control se plasma –con variantes– a través de las diversas fases del proceso productivo (diseño, ejecución, distribución y uso). (2007:21)

Respecto de los tipos de intervención, Di Virgilio (2007) refiere que pueden ser desarrolladas por una organización de base de pobladores (cooperativas, asociaciones, mutual, sindicato, etc.) o una organización profesional no gubernamental (algunos de los tipos de ONG, centros de asistencia técnica, institutos populares de vivienda, asociaciones civiles provivienda, etc.). En cuanto al tipo de proyectos habitacionales, la autora afirma:

Estas prácticas (que pueden comprender desde programas de mejoramiento barrial técnicamente asistidos hasta producción cooperativa autogestionaria de conjuntos habitacionales) expresan propuestas de racionalización de la autoproducción social de barrios denominada en forma corriente como “espontánea”, que ha sido materializada históricamente por los sectores populares latinoamericanos y, en particular, con la expansión de las grandes ciudades desde mediados del siglo XX. (Di Virgilio, 2007:21)

Esta descripción remite a la necesaria definición de las categorías de informalidad, irregularidad y, en contrapartida, lo que se entiende por regularidad, a los fines de poder caracterizar las estrategias populares de acceso al suelo. Es importante en el marco del presente trabajo clarificar estas categorías, e identificar qué características asumieron las estrategias populares de acceso al suelo urbano, si fueron estrategias desarrolladas en el marco de políticas públicas, o se desarrollaron por fuera de las normativas y, posteriormente, construyeron relaciones con las políticas públicas.

Para avanzar en la conceptualización de las categorías de informalidad e irregularidad, recupero los aportes de Clichevsky (2000), que identifica como rasgos de la informalidad la dimensión dominial y la urbana. Desde el punto de vista dominial, la autora expresa la ocupación de tierra pública o privada como villa, favela, callampa, barriada, asentamiento, toma; ocupación de lote individual; loteos clandestinos o piratas; loteos irregulares; propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana; venta de lotes rurales, partes indivisas; casas tomadas; equipamientos tomados; hoteles-pensiones, cortiços, tugurios, casas de vecindad, conventillos; ocupación de áreas públicas (plazas, etc.); propiedad de origen social (ejidos o comunidades indígenas) incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales; cooperativas agrícolas transformadas en urbanas. Es decir, se trata de ocupaciones directas que realiza la población a

través del mercado informal del suelo y la vivienda, algunas de ellas de muy compleja forma de producción. Según Clichevsky en la ocupación directa por parte de la población, se diferencian los asentamientos o tomas, de las villas, callampas y favelas, porque los primeros son organizados con asesoramiento técnico de ONG, poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales. Los segundos, generalmente, no poseen organización previa; comienzan por una o varias familias, a las cuales se van agregando, en un tiempo más o menos largo, hasta configurar suburbios en ocasiones de más de 50.000 habitantes.

En lo que respecta a la urbanización, Clichevsky (2000) ubica a la ocupación de tierras sin condiciones urbano-ambientales para ser usadas como residenciales: inundables, contaminadas, cercanas a hornos de ladrillos y basurales clandestinos, sin infraestructura; y con dificultosa accesibilidad al transporte público, centros de empleo (aunque ello esté relativizado por los cambios producidos en la estructura económica), educación primaria, servicios primarios de salud. La construcción de viviendas se realiza por fuera de la normativa existente y generalmente poseen densidades extremas (tanto altas, que significan gran hacinamiento de personas y hogares; como muy bajas, lo cual tiene relación con los altos costos de infraestructura y la menor accesibilidad).

Monayar, señala también que “En la literatura sobre esta temática es posible encontrar términos como ‘irregularidad urbanística’, ‘irregularidad de acceso’, ‘informalidad urbana’, ‘loteos informales’, ‘loteos irregulares’, ‘villas’, ‘loteos piratas’, ‘loteos clandestinos’, ‘fraudulentos’, ‘asentamientos’, ‘favelas’, ‘barrios marginales’, ‘asentamientos humanos’, ‘tugurios’, etc.” (2018:113). Para la autora, estos bienes inmuebles en su constitución o construcción transgreden normativas, leyes, reglamentaciones jurídicas y administrativas, y desde sus trabajos realiza aportes relevantes para comprender las diferencias entre informalidad e irregularidad (Monayar, 2014-2018), partiendo de los estudios de Calderón y Jaramillo, entre otros. A partir de la revisión de los debates sobre esta diferenciación, Monayar sostiene que:

En relación al proceso normativo se considera *irregular* a aquellos casos que, habiendo iniciado el proceso reglamentado según las normas preestablecidas, quedan incompletos por una situación coyuntural y generalmente en una etapa final de dicho proceso, por lo que su regularización es susceptible de concretarse en los términos de las normativas vigentes. (2018:113)

En estos casos es factible encuadrar a los loteos iniciados por organizaciones comunitarias que tienen expedientes con factibilidad de urbanización y obras ejecutadas, pero que no han culminado con la aprobación del loteo. A diferencia de la irregularidad urbana, Monayar (2018) considera informal a aquellos casos que ni siquiera dieron inicio al proceso normado. Responde más a una situación estructural provocada por el accionar del agente promotor, cuyo proceso adquiere una forma propia que requiere de acciones continuas por parte del poder público, tales como modificación de los procesos reglados, excepciones normativas, asumir costos económicos y que terminan generando productos irregulares. En estas tipologías de informalidad se pueden encuadrar a las tomas de tierras, y también a los loteos fraudulentos, aunque en este último tipo de casos medie una acción legal delictiva fraudulenta. A las definiciones propuestas, Monayar (2011) aclara que informalidad no es lo no formal, sino otra forma, que responde a otras lógicas, procesos, necesidades, etc. Si bien la informalidad urbana supone transgresiones a los códigos urbanos o civiles, según los casos, responden a procesos propios que requieren de una actuación permanente del Estado para su adecuación, regularización y solución. Por otra parte, y en contraposición a las situaciones de irregularidad-informalidad, se entiende en este trabajo, por regular a aquellos loteos o planes de vivienda que han iniciado sus procesos administrativos en el marco de la normativa vigente y que reúnen los requisitos para ser aprobados, o se encuentran culminados.

Otro autor que aporta elementos significativos es Smolka (2003:6) quien sostiene que, “Pese a que la pobreza sea responsable de una parte significativa de los arreglos informales existentes, la magnitud y la persistencia de la informalidad no se puede explicar únicamente por la pobreza. De hecho, a pesar de la alta correlación encontrada entre la pobreza urbana y los asentamientos informales, no todos los ocupantes de asentamientos informales pueden ser clasificados como pobres”. Para Smolka “La informalidad no solo es efecto, sino también causa de la pobreza, en la medida en que la población residente en áreas informales es capturada por muchos ‘círculos viciosos’ que reiteran su condición” (2003:10). Sobre este aspecto el autor hace referencia a las limitaciones para el acceso al trabajo, ya que al no poseer dirección formal genera discriminación, el no acceso al crédito bancario por la no disponibilidad del inmueble para ofrecerlo como garantía, la discriminación en los medios de comunicación entre otros aspectos que refuerzan el “circulo vicioso” en que el pobre, por sus escasos recursos económicos, no logra acceder al

suelo formal e incurre en la informalidad y que, justamente esas condiciones informales son más costosas que la residencia en áreas formales.

La relación entre informalidad e irregularidad, implica también definir qué se entiende por segregación. En tal sentido es relevante considerar la relación entre la ocupación del espacio urbano y la segregación:

El espacio como producción social, como relación dialéctica entre sociedad-naturaleza, posee connotaciones sobre las formas en las cuales los grupos sociales tienen pertenencia al mismo. No es, pues, una dimensión vacía a lo largo de la cual los sectores sociales se estructuran, sino que posee un papel en la constitución de los sistemas de interacción. Clichevsky (2000: 15)

Recuperando los aportes de Merklen (2005:150) “(...) la inscripción territorial ya no se trata sólo de un sistema de reconocimiento o protección de proximidad, sino que coexisten lo local del contexto comunitario con (...) una movilización colectiva siempre tendiente a la integración por medio de la intervención institucional, es decir, una intervención secundaria de la sociedad sobre sí misma”. Para Merklen (2005) la falta de concreción de derechos recae en la movilización por recursos. Los diversos modos de vinculación con el sistema político, han generado particulares modos de participación para la obtención de respuestas a las demandas vinculadas a los procesos de urbanización:

(...) los habitantes y organizaciones locales son obligados a una multiplicidad de lógicas de acción y a multiplicar igualmente sus afiliaciones institucionales, [aunque] este constreñimiento impuesto por la dependencia de lo político para la garantía de la supervivencia se encuentra lejos de ser el componente único de la politicidad observada al nivel del barrio, [el cual] se erige a menudo en lugar de importancia de la socialización política (...). (Merklen, 2005:144)

Otros indicadores relevantes, vinculados a la ocupación del espacio, son propuestos por Clichevsky que entiende que:

La segregación residencial significa distanciamiento y separación de grupos de población de una comunidad; puede concretarse en segregación localizada –o socio-espacial– (cuando un sector o grupo social se halla concentrado en una zona específica de la ciudad, conformando áreas socialmente homogéneas) o excluyente (ausencia de integración de grupos

sociales en espacios comunes a varios grupos). No existe segregación en sentido estricto cuando habiendo heterogeneidad socioeconómica, la población perteneciente a distintos niveles, vive mezclada desde la totalidad de ciudad hasta el nivel de sus manzanas. (2000:8-9)

Y la misma autora sostiene que es posible:

(...) distinguir dos tipos de segregación, vinculadas entre sí: i) socioeconómica y ii) sociocultural. Entre las variables más comunes para medir la primera se destacan: nivel de ingreso; nivel de instrucción y condiciones materiales de vida. Para medir la segunda, se utilizan, mayoritariamente: idioma, nacionalidad, religión, etnia. (Clichevsky, 2000:9)

Señala la autora que es importante señalar que la variable elegida para segmentar socioeconómicamente a la población puede afectar significativamente los indicadores de segregación residencial. En tal sentido podría haber menor segregación, si se toma el indicador de escolaridad, por ejemplo, o NBI si mejoran las condiciones de habitabilidad, pero existiría una mayor segregación sociocultural. En el mismo trabajo, la autora afirma que, como hipótesis a verificar en futuros estudios, pareciera que el ingreso sería una variable mejor que la educación o las condiciones materiales (por ejemplo, pueden haber obtenido servicios básicos, o crédito para mejorar la vivienda, aunque no posean ingresos suficientes para pagar el crédito o los servicios).

Es de notar que la segregación residencial no puede asociarse mecánicamente a homogeneidad o heterogeneidad territorial sino según la escala geográfica definida; no es lineal que exista mayor homogeneidad interna y mayor segregación con el afuera, o viceversa. Es decir que, según el tamaño del área de análisis, si es fracción, radio censal o manzana, cambiará la forma e intensidad de la segregación. (Clichevsky, 2000:9).

La distancia es un elemento relativo para la autora, pues dos áreas pueden estar contiguas, pero con gran segregación, pues una de ellas posee la población asentada sobre un basural, lo que implica incorporar la dimensión ambiental, en tal sentido sostiene que:

escasamente se incorporan a las mediciones de segregación variables respecto a ambiente; por ejemplo, localización en áreas de riesgo natural, aumentado por la antropización del mismo, solo se los toma indirectamente, cuando se miden las condiciones de habitabilidad, que incorpora población servida o no con agua y alcantarillado. Clichevsky (2000:10)

En cuanto a las posibilidades de integración urbana, Clichevsky (2000) sostiene que depende de la percepción que tenga la población viviendo en hábitat informales, como la población “de afuera”, así como las organizaciones sociales y el Estado, sus objetivos y políticas cambiantes a lo largo de las últimas décadas. En Argentina, en el caso de los asentamientos planificados por la población, la segregación se siente diferente a la vivida en las villas: en aquellos, los habitantes siempre quisieron ser un “barrio más”, aunque todavía no poseían la seguridad jurídica de la propiedad. Estas poblaciones han demandado por la regularización dominial y urbana (diseño urbano igual a barrios, asesorados por arquitectos, etc.) para quitarse, justamente, el estigma de la segregación. En cambio, en las villas, la transformación urbana es más compleja, y siempre les dejará una impronta desde lo físico hasta lo social: “los villeros”.

En torno a esta cuestión, Sabattini (2006), en su trabajo sobre segregación residencial, identificó para su análisis las siguientes dimensiones: a) la tendencia de los grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de la ciudad (segregación por localización de grupo). Esta dimensión tiene lugar cuando existe un sesgo residencial global para una ciudad, vale decir cuando los miembros de un determinado grupo social se localizan mayoritariamente en una zona de la ciudad, aunque en esta misma zona residan también otros grupos sociales; b) la conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos (segregación por exclusión), que se produce cuando hay ausencia de mezcla o interacción de grupos sociales en áreas o barrios de la ciudad. Vale decir que se trata de zonas homogéneas en las características económicas, sociales y culturales de su población; y c) la percepción subjetiva que los residentes tienen de la segregación “objetiva”. Esta tercera dimensión se relaciona con las representaciones que los miembros de un grupo social tienen de los lugares que ellos mismos habitan y de los lugares que habitan personas pertenecientes a otros grupos sociales.

### 2.1.2. Cuestión social y estrategias habitacionales

El debate de las estrategias de acceso al suelo urbano y el proceso de instalación en la agenda pública, como una cuestión social a ser atendida, remite a la necesidad de definir *cuestión social*, para lo cual recorro a algunos autores que aportan aspectos relevantes para poder caracterizar en qué contexto estructural se producen estas disputas por el acceso a la tierra. Parra (2001) realiza una recopilación de los debates en torno a la cuestión social, para lo cual

recupera los aportes de Castel (1997), quien la define como una dificultad central a partir de la cual una sociedad se interroga sobre su cohesión e intenta conjurar el riesgo de su fractura. En este sentido, la cuestión social constituye el desafío que cuestiona la capacidad de una sociedad de existir como un todo, como un conjunto ligado por relaciones de interdependencia. De esta forma, cuando la cuestión social se expresa como crisis de cohesión social, tensiona a una organización política-jurídica que debería garantizar derechos en el marco de un sistema económico que genera pobreza y miseria.

En estos debates en torno a la cuestión social como asunto público problematizado, Ianni (1996) sostiene que la cuestión social es la manifestación de las desigualdades económicas, políticas y culturales y los antagonismos de clase, raciales o regionales, de significación estructural del desarrollo capitalista, que junto al desarrollo económico y el aparato estatal fabrican esas desigualdades y antagonismos. Parra recupera estos aportes y define a la cuestión social “(...) como las manifestaciones de las desigualdades y antagonismos políticos, económicos y culturales anclados en las contradicciones propias del desarrollo capitalista, que generó múltiples estrategias del poder instituido para enfrentarla, acallarla, naturalizarla, disminuirla o incorporarla (...)” (2001:10). Estos debates sirven para analizar en qué medida las demandas habitacionales asumen estado público (cuando se exteriorizan), y pasan de ser una cuestión de policía (represión) o puede convertirse y procesarse como una cuestión de política pública; sin abandonar la represión y el ejercicio de la violencia, abre posibilidades a la protesta social y a la negociación de las demandas sociales. Para estos autores, históricamente y según las condiciones particulares de cada coyuntura, la atención y el abordaje de la cuestión social tuvo un doble carácter: por una parte desde el aparato represor y violento del Estado (judicialización de las protestas, tomas de tierras, desalojos, etc.) y por otra parte, desde políticas públicas que incluyen aspectos asistenciales, promocional, preventivo y, en muchos casos, combinando las diferentes estrategias o incorporando selectivamente algunos derechos sociales que ampliaron la ciudadanía.

Comprender cómo se constituyen las demandas habitacionales en temáticas que adquieren relevancia y se transforman en una expresión de la cuestión social, resulta importante en tanto permite analizar las estrategias populares de acceso al suelo urbano como una expresión de las desigualdades sociales generadas en una sociedad capitalista. De esta manera es posible dimensionar a las estrategias de acceso al suelo urbano en su capacidad de problematizar

estas demandas e instalarlas en la agenda pública a los fines de que se procesen en intervenciones de las políticas públicas. Desde estos debates referidos a la cuestión social propongo enmarcar la definición de estrategia y específicamente estrategias habitacionales.

El concepto de “estrategia” aplicado a lo político cuenta con una larga historia, aunque no siempre ha sido debidamente definido. De modo operativo, aquí me refiero a “estrategia” como el proceso a través del cual una persona o colectivo busca, a partir de una secuencia de acciones, satisfacer una serie de objetivos en un campo de disputas más o menos delimitado. Específicamente, este campo ha sido delimitado en torno a las demandas por el acceso al suelo y a la vivienda de sectores populares de la ciudad y del Gran Córdoba. Las estrategias posibles pueden conllevar la inacción, visibilizar o potenciar el conflicto, o bien propender a cierta cooperación entre los actores. No obstante, las estrategias descritas suponen, en alguna medida, una combinación de estos caminos, según cada contexto particular.

Para Delfino y Zubieta (2010) por su parte, las estrategias resultan de una combinación de acciones políticas que realizan ciudadanos o grupos, las cuales pueden integrar a la vez acciones de protesta y de interpelación o interlocución estatal por caminos más convencionales.

Las estrategias, siguiendo a González Alcantud, así como las tácticas que confluyen en ellas, exigen “grandes dotes de prospectiva, fundadas en la experiencia teórica acumulada, en la dialéctica de la acción, error, acción” (1998:3). Responden habitualmente a un pensamiento de tipo “estratégico”, es decir, que suponen algún nivel de planificación de quienes impulsan esta serie de acciones, aunque esto no implique necesariamente ni una racionalidad absoluta ni una ausencia total de racionalidad. Por el contrario, el pensamiento estratégico o prospectivo es un concepto que podría iluminar los modos en que los sectores populares en situación de déficit habitacional o de acceso al suelo se convierten en protagonistas de su propia historia, identificando objetivos, y entre ellos, prioridades, y desarrollando tácticas y acciones para lograr satisfacerlos. Pérez Sainz (1989) cuestiona el término estrategia por implicar cierta conciencia de objetivos, medios, plazos, etc., así como suponer la posibilidad de elección sobre opciones. Es decir, este término conlleva la idea de comportamientos guiados por una racionalidad basada en el cálculo que adecua medios afines.

Una de las perspectivas que considero relevantes para abordar el concepto de estrategia relacionado a los sectores populares es la aportada por Clemente (1985), quien aborda la categoría “estrategias de vida”, como los



desempeños ocasionales o sistemáticos que realizan los actores tendientes a optimizar sus condiciones materiales y no materiales de vida y el alcance de objetivos. En la perspectiva de Clemente (1985) se van a diferenciar entre estrategias de adaptación al riesgo y estrategias de optimización del medio social de riesgo. De esta manera en el presente análisis se identifican dos tipos de desempeños: de adaptación y de optimización. Los primeros tienden a reproducir una situación problemática referida a procesos de adaptación en contextos de exclusión, y los segundos logran alguna modificación especialmente en lo que hace a controlar las condiciones de riesgo presentes en el ambiente familiar y comunitario. En estos últimos, la autora identifica algunas estrategias de tomas de tierra en el conurbano de la provincia de Buenos Aires, en tanto se proyectan como una solución habitacional que desarrolla procesos de integración social y urbana.

Otra autora que aborda la cuestión es Torrado, que define a las estrategias familiares de vida (EFV) como:

(...) aquellos comportamientos de los agentes sociales que –estando determinados por su posición social (pertenencia de clase)– se relacionan con la constitución y mantenimiento de unidades familiares en el seno de las cuales pueden asegurar su reproducción biológica, preservar la vida y desarrollar todas aquellas prácticas (económicas y no económicas) indispensables para la optimización de las condiciones materiales y no materiales de existencia de la unidad y de cada uno de sus miembros. (1981:59)

En su trabajo, la autora hace una enumeración de los comportamientos básicos que estarían incluidos en las EFV de la clase obrera, objeto de su investigación: constitución de la unidad familiar; procreación; preservación de la vida; socialización y aprendizaje; ciclo de la vida familiar; división familiar del trabajo; organización del consumo familiar; migraciones laborales; localización residencial; allegamiento cohabitacional y cooperación extrafamiliar (Torrado, 1981). Este abordaje diversificado de las EFV permite analizar las estrategias de acceso al suelo urbano desde una mirada integral.

Por otra parte, Cariola (1992) conceptualiza a las estrategias de supervivencia como la articulación del conjunto de mecanismos, relaciones y comportamientos desplegados para darle viabilidad a un objetivo fundamental: lograr la reproducción integral de las unidades domésticas en las mejores condiciones posibles o, dicho de otra forma, alcanzar cierto nivel de satisfacción de las necesidades básicas.

Un aporte significativo en términos teóricos y metodológicos es el que aporta Gutiérrez (2005), que trabaja desde la sociología de Bourdieu y sostiene que para dar cuenta de las prácticas sociales es necesario tener en cuenta las categorías de campo, habitus, capital e intereses, entre otros conceptos. En esta misma perspectiva teórico-metodológica otro autor que aborda la cuestión de las estrategias desde la perspectiva de Bourdieu es Wilkis, quien trabaja los conceptos de estrategias, capital, habitus y campo señalando que:

(...) la operación conceptual que realiza Bourdieu no es descartar la intencionalidad de los agentes en sus prácticas —a la manera estructuralista—, sino plantear que el habitus orienta objetivamente a las prácticas porque actúa identificando las oportunidades y restricciones que les son impuestas a los agentes. (2004:127)

En este sentido, el habitus gestiona las estrategias de los agentes porque establece las potencialidades objetivas inmediatamente dadas en un presente inminente. Los conceptos de campo y capital le dan consistencia a la noción de estrategia, porque sitúan la dialéctica entre sentido práctico y sentido objetivo en las dimensiones en que se estructura el espacio social (Wilgis, 2004). Es importante esta perspectiva teórica, ya que aporta herramientas metodológicas para analizar las estrategias de acceso al suelo urbano en relación a las políticas públicas como un campo de disputa de intereses, donde se ponen en juego los diferentes capitales, a partir del desarrollo de estrategias de cada uno de los actores que participan de estas disputas.

A partir de este recorrido, avanzo en la definición de estrategias habitacionales, para lo cual considero relevantes los aportes de Di Virgilio y Gil y de Anso (2012) quienes las vinculan a las decisiones que toman las familias-unidades domésticas y los objetivos que estas persiguen en materia de hábitat. Las autoras reconocen “(...) la importancia de los factores estructurales en la definición de las estrategias habitacionales (política de vivienda, dinámica del mercado de trabajo, dinámica del mercado de suelo y vivienda, etc.), pero al mismo tiempo señalan que ‘los individuos y los hogares disponen en el transcurso de su vida de un mínimo de libertad de acción y de lucidez en sus prácticas residenciales’” (Bonvalet y Dureau 2002, en Di Virgilio y Gil y de Anso, 2012:160).

De este modo, sin desconocer que los hogares tienen márgenes limitados de elección y que sus decisiones están sujetas a una estructura de opciones, la noción de estrategia les reconoce una parte de decisión (Di Virgilio y Gil y

de Anso, 2012). Siguiendo con esta perspectiva las estrategias habitacionales, se definen en la intersección entre necesidades y expectativas habitacionales de los hogares y los condicionantes estructurales, entre las que considero relevantes a las políticas públicas.

Estas lecturas están relacionadas al objeto de estudio, en tanto aportan para comprender las condiciones materiales de vida de los sectores populares en relación a las estrategias que desarrollan las familias y sus redes organizacionales. En tal sentido comparto con las autoras que las estrategias habitacionales tienen que ser comprendidas como una expresión de la lucha de las clases dominadas por disputar sus intereses.

La problemática que subyace al concepto de estrategias habitacionales apunta, precisamente, a comprender cómo hacen para reproducirse socialmente quienes ocupan posiciones dominadas en el espacio social. Desde esta perspectiva, las estrategias habitacionales no pueden entenderse al margen de las características de la estructura de clases de una sociedad. (Di Virgilio y Gil y de Anso, 2012:161)

En la perspectiva de esta investigación, las estrategias habitacionales (como acciones colectivas expresadas por organizaciones y movimientos sociales) también suponen considerar el contexto no como algo dado que sobre-determina, sino más bien como la expresión de la correlación de fuerzas que refleja las luchas entre los diversos actores por instalar la cuestión habitacional. La manera en que se representa la situación y la problemática, así como el rol de los actores estatales de diversas jurisdicciones, los actores “expertos” (técnicos, universidades y ONG) y las organizaciones, resultan claves en los procesos de evaluación de la estrategia global. También se deben considerar en qué medida los propios actores consideran que se han satisfecho los objetivos planteados al iniciar la estrategia, y cómo valoran su situación actual. Para este proceso de disputa es pertinente recuperar los aportes de Fraser (1991) quien propone una mirada crítica para poder analizar las necesidades y cómo se dan las estrategias para satisfacerlas. Para la autora la política de las necesidades comprende tres momentos, diferentes en términos analíticos, pero interrelacionados en la práctica. El primero es la lucha por establecer o por negar el estatuto político de una necesidad dada, la lucha por validar la necesidad como un asunto de legítima preocupación política, o por clasificarlo como un tema no político. La segunda es la lucha sobre la interpretación de la necesidad, la lucha por el poder de definirla y así determinar con qué satisfacerla. El tercer

momento es la lucha por la satisfacción de la necesidad, la lucha por asegurar o impedir la disposición correspondiente.

Es en este sentido que me interesa conocer cómo disputaron los sectores populares el reconocimiento del acceso a la tierra como un derecho humano. La reconstrucción de las estrategias se llevó a cabo a partir de entrevistas con referentes de las organizaciones, en la pretensión de identificar desde qué perspectivas se han realizado estas disputas. De modo pertinente a este trabajo, Bourdieu plantea que:

(...) el mundo social es el lugar de luchas a propósitos de palabras que deben su gravedad –y a veces su violencia– al hecho de que las palabras hacen las cosas en gran parte, y que cambiar las palabras (...) es ya cambiar las cosas (...). El combate para conocer científicamente la realidad debe casi siempre comenzar por una lucha contra las palabras. (1988:132)

Los hechos y las necesidades no hablan por sí solos, solo existen a partir de la interpretación que realizan los sujetos; en tal sentido interesa recuperar la forma en que son definidas las necesidades, es por esto que se transcriben las concepciones que subyacen en la definición e interpretación de los problemas y de los sujetos portadores de estas necesidades habitacionales, a partir de las visiones que posee cada actor que interviene en el campo.

En el marco de este trabajo de investigación, consideré necesario establecer las relaciones entre las categorías referidas a estrategias, acción colectiva y movimientos sociales. En los debates en torno a estos tópicos una de las corrientes teóricas es la expresada por Olson (1971), entre otros autores, que señala que la acción colectiva es la acción de las organizaciones dedicadas a la atención de los intereses colectivos y particulares de los individuos que la componen, y destinada a la producción de bienes públicos, esto es, de bienes que están disponibles para todos los miembros de la organización, hayan o no participado en los esfuerzos por su logro. Un individuo maximizador (calculador de la relación costo/beneficio de la acción) intentará beneficiarse a través de la acción de los otros, ya que su propia aportación al esfuerzo colectivo tiene un efecto poco notable para la organización (mientras que para él puede suponer un coste elevado) y, además, obtendrá su parte de beneficio independientemente de su participación en los costes. De aquí deduce Olson (1971) la necesidad de incentivos selectivos (individuales) para el desarrollo de la acción colectiva (positivos –recompensas a la participación– o negativos –castigos a la no participación–).

En esta perspectiva los individuos participan en acciones colectivas sobre una ecuación costo/beneficio, donde estos últimos siempre tienen que ser menores que los primeros. Así, un individuo participa en la medida en que su interés coincide con el interés común, pudiendo este coincidir con un interés universal que trasciende al grupo. La argumentación sobre la asimilación de interés individual e interés colectivo la realizaré cuando desarrolle la argumentación teórica sobre los procesos de identificación. Si bien esta perspectiva de costo/beneficio, reduce la organización a un aspecto instrumental, considero que realiza un aporte para poder analizar el funcionamiento de las organizaciones sociales y sus lógicas para regular la asignación de beneficios en el proceso de gestión de sus estrategias.

Frente a esta postura, surge la corriente que expresa la teoría de la “movilización de recursos”, en la que me posiciono para poder comprender la acción colectiva y la organización. La acción colectiva entendida a partir de un interés común que moviliza a un conjunto de personas, genera expectativas y un proceso de identificación con los objetivos comunes. Melucci (1999) explica que, si los actores individuales pueden reconocer su coherencia y continuidad como actores, serán capaces de escribir su propio guion de la realidad social y comparar expectativas y resultados. De este modo, toda teoría de la acción colectiva que incorpore el concepto de expectativas presupone una teoría de la identidad. Este abordaje interesa en tanto, permite pensar las estrategias de los movimientos populares en su lucha por el derecho a la tierra, la vivienda y el hábitat, como constructoras de una identidad colectiva. Al sostener este proceso de identificación, no lo propone como algo previo, inmutable, sino más bien, como señala Melucci (1999), como un “potencial de individualización” en el curso de la acción.

- La identidad colectiva es, por lo tanto, un proceso mediante el cual los actores producen las estructuras cognoscitivas comunes que les permiten valorar el ambiente y calcular los costos y beneficios de la acción; las definiciones que formulan son, por un lado, el resultado de las interacciones negociadas y de las relaciones de influencia y, por el otro, el fruto del reconocimiento emocional. En este sentido, la acción colectiva nunca se basa exclusivamente en el cálculo de costos y beneficios, y una identidad colectiva nunca es enteramente negociable. Algunos elementos de la participación en acción colectiva están dotados de significado, pero no pueden ser reducidos a la

racionalidad instrumental (ni son irracionales, ni están basados en una lógica de cálculo). (Melucci, 1999:66-67)

Y, en tal sentido, enuncia:

La identidad colectiva como proceso enlaza tres dimensiones fundamentales que distingo analíticamente, aunque en la realidad se entretajan: 1) formulación de las estructuras cognitivas relativas a los fines, medios y ámbito de la acción; 2) activación de las relaciones entre los actores, quienes interactúan, se comunican, negocian y adoptan decisiones; y 3) realización de inversiones emocionales que permiten a los individuos reconocerse”. (Melucci, 1999:66)

Esta mirada aporta elementos para analizar los procesos de construcción identitarios en los movimientos sociales que disputaron estrategias para visibilizar y hacer exigibles los derechos a la tierra.

La visión del movimiento social como red de relaciones sociales en la que se articula el proceso de identificación y la producción alternativa de sentido, explicitada, no siempre tiene que vincularse con la idea de la preexistencia de una organización (como ente formal) representativa y con capacidad de movilizar recursos. Sin embargo, el movimiento social es inseparable de la organización en el sentido que la define Tilly: “identidad común y estructura unificadora entre los individuos de una población” (1978:54). En el modelo político de Tilly (1978) esta identidad (organización) preexiste a la acción y tiene capacidad y recursos para adoptar una estrategia adecuada a sus intereses. En la visión que manejo del movimiento social, la organización es la interacción entre los individuos que componen la red de relaciones sociales, el resultado de la acción y de la existencia del movimiento.

En los debates en torno a los movimientos sociales, diversos autores han señalado y aportado a la constitución de la categoría “nuevos movimientos sociales”. En esta corriente se ubica Galafassi (2011), que señala que esta denominación surge para diferenciar los movimientos sociales *post* 1968 de los anteriores (vinculados a la organización de la clase obrera y a las demandas en torno al Estado de bienestar), de ahí provienen las “teorías de los nuevos movimientos sociales” que tienen como exponentes a Alain Touraine (1978, 1991), Clauss Offe (1985, 1996) y Alberto Melucci (1989, 1994) entre otros, quienes relacionan la categoría “nuevo movimiento” con transformaciones fundamentales de las sociedades industriales, siendo sus casos de estudio los

movimientos pacifistas, ecologistas, feministas, de derechos humanos y las formas no alienadas de trabajo, entre otros. Galafassi (2011) señala que la preocupación ya no gira exclusivamente alrededor del individuo egoísta, sino alrededor de la “organización” y de cómo los individuos reunidos en organizaciones sociales gestionan los recursos que disponen (recursos humanos, de conocimiento, económicos, etc.) para alcanzar los objetivos propuestos.

En esta perspectiva los movimientos sociales surgen como resultado de la acción colectiva en un contexto que admite la existencia de conflictos, y estos, por sí solos, ya no son vistos como anormalidades del sistema: una sociedad moderna y capitalista está atravesada por conflictos que por sí solos no desestabilizan al sistema (Galafassi, 2011). El agravio es considerado un motor fundamental de la acción colectiva, entendiéndose por tal toda manifestación del sistema que perjudique a individuos o grupos. Un aporte que realiza este autor, está vinculado a los agravios y sus reacciones, como expresión de los resultados permanentes de las relaciones de poder, y por tanto no pueden explicar la formación de movimientos: esta depende más bien de cambios en los recursos con que cuentan los grupos, la organización y las oportunidades para la acción colectiva. Es decir que, dado un agravio, se generará un movimiento social en tanto los individuos y los grupos cuenten con los recursos organizacionales necesarios para su formación (Galafassi, 2011).

En este trabajo los movimientos sociales son considerados movimientos reformadores, es decir que buscan incidir en la disputa de recursos, leyes, políticas públicas. Desde esta perspectiva, la identidad principal de un movimiento social radica precisamente en su posicionamiento crítico frente a alguna de las características o aspectos de la política vigente, o a toda ella, peticionando algún tipo de transformación, sea esta parcial o casi total. En palabras de Galafassi:

(...)será fundamental (...) que los procesos de movilización social mantengan una relación dialéctica con el proceso histórico de transformaciones en la relación Capital-Trabajo y Capital-Condiciones de Producción (...) que los procesos de movilización social se inscriban en algún contexto y proceso de cambio social (...) y que es fundamental considerar las relaciones de los movimientos y organizaciones socio-políticas tanto con el resto de los sujetos, clases y fracciones de clase como con el Estado. (2011:29)

Estos insumos permiten analizar las estrategias en tanto posean capacidad de tensionar y modificar las agendas de las políticas públicas.

### 2.1.3. Políticas públicas habitacionales

La categoría “políticas públicas”, es una de las dimensiones con las que analizo el vínculo que han construido las estrategias de acceso al suelo urbano, lo que hace necesario explicitarla conceptualmente. Aguilar Villanueva señala que:

(...) en primer lugar, una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Aún en el caso de inacción, se ha decidido no actuar frente a un problema público, considerando el dejar de hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a una cuestión. (1994:201)

Para este autor “una política es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido” (Aguilar Villanueva, 1994:24), es no solo lo que el gobierno dice y quiere hacer, sino también lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. El término *política* debe poder incluir lo que intencionalmente persigue y lo que realmente ocurre como resultado de la intención. Cualquier uso del término que excluyera los resultados no intencionales, indeseados, sería muy limitado. Para el autor la política debería ser identificada operacionalmente no tanto por sus objetivos como por la conducta que de hecho sucede y que trata de realizar los objetivos. La política es el curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o un asunto de interés: en Aguilar Villanueva (1994) el concepto de política atiende lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere.

Desde otra perspectiva, Graglia sostiene que:

Las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad... Lo público de las políticas públicas es una noción en tránsito de lo estatal a lo social y de lo social a lo estatal. (2004:51)

Y continúa:

Por tanto, para que un Estado (como sujeto o responsable principal) pueda diseñar y gestionar proyectos y actividades a los fines de satisfacer



necesidades de una sociedad (como objeto o finalidad principal), las políticas públicas deben ser vistas y consideradas como un proceso cuyo punto de salida (*input*) es una situación de insatisfacción social y cuyo punto de llegada (*output*) debe ser una situación de satisfacción social. (Graglia, 2004:52)

En los procesos de diseño y planificación existen diferentes momentos: “El proceso de políticas públicas se puede clasificar en fases primarias (cuatro), secundarias (ocho) y terciarias (dieciséis). Las fases primarias del proceso de políticas públicas son: Diagnóstico. Decisión. Dirección. Difusión” (Graglia, 2004:53). Este autor se ubica en una perspectiva normativa y de procesos, que fija al Estado en una postura centralizadora, que no refleja como algo medular, las disputas de los diferentes sectores, clases sociales, etc. Esta noción de política pública se diferencia de aquella que expresan autores como Oszlak (1980) que adscriben a concebir el Estado como la expresión de la correlación de fuerzas sociales.

En la construcción del marco referencial cabe considerar a la burocracia como una arena política, desde la perspectiva de Oszlak:

(...) esto significa que la “relación Estado-sociedad” se concreta a través de sucesivas “tomas de posición” (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales, frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad. Luego, no sólo interesa el encadenamiento de comportamientos intraburocráticos que traducen la política en acción, sino también la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales. (1980:10)

Esta perspectiva relacional y de disputa que expresa las contracciones en la esfera burocrática, aporta material para analizar las disputas de las organizaciones y movimientos populares y su incidencia en las políticas públicas, porque:

(...) concibe al Estado como una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existente en éstas. (Oszlak, 1980:10).

Aquí el ámbito institucional del Estado es una arena que refleja el conflicto político, donde pugnan intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones

socialmente problematizadas, que va construyendo un reflejo de las correlaciones de fuerza de la sociedad civil que se expresa en un resumen oficial.

En sus trabajos Oszlak y O'Donnell (1976) entienden las políticas públicas como el conjunto de tomas de decisiones del Estado frente a una cuestión que incita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. Este campo se encuentra atravesado por diferentes actores con posiciones, capitales y poderes diversos que disputarán por las mismas. En consonancia con esto, las políticas públicas como mecanismos de gobernabilidad, pueden ser concebidas como dispositivos de poder que interpelan a los sujetos y disponen nociones sobre inclusión/exclusión, que contribuyen a reproducir y consolidar estructuras de igualdad/desigualdad. Por un lado, es importante destacar que teorizarlas como dispositivo de poder implica reflexionar sobre las relaciones de poder que se establecen entre el Estado y los sujetos. Por otro lado, es posible observar en estas relaciones y mecanismos de gobernabilidad que cuando el Estado está ausente, emergen otros actores, como instituciones no gubernamentales, movimientos y organizaciones sociales, sindicales, etc., que ocupan estos espacios a través de las denominadas políticas del sector privado.

(...) desde la perspectiva tradicional (que podemos caracterizar como redistributiva) las políticas sociales son concebidas como un conjunto de acciones, por parte del aparato estatal, que tienden a disminuir las desigualdades sociales. Así, son pensadas como aquellas actividades que tienen como principal función la corrección de los efectos negativos que se producen debido a la acumulación del capitalista. (Borgianni y Montaña, 2004:208)

Para la perspectiva del estudio es importante recuperar la propuesta de Montaña y Borgianni, inscripta en el marco de lo sostenido por Oszlak, quienes enuncian que:

(...) las políticas sociales no pueden ser identificadas como meras concesiones por parte del Estado, sino como una relación múltiple que involucra por lo menos tres sujetos protagónicos: las clases hegemónicas, el Estado intermediador y las clases trabajadoras y subalternas como usuarios de las políticas sociales. (2004: 213-214)

Este modo de ver el conflicto entiende a las políticas públicas como producto de un entramado de disputas por imponer las necesidades y la forma de

intervenir para satisfacerlas. Es decir, las políticas sociales no son concebidas solamente por el Estado ni por la clase hegemónica como meras concesiones, ni por ninguna otra clase individualmente, sino que son las contradicciones y la lucha entre las clases las que determinan las políticas. Es así que, en la caracterización en oposición a la concepción tradicional, las políticas sociales desde este análisis son el producto de cómo se procesó la disputa de intereses.

En el análisis de las políticas públicas, es necesario conocer en qué medida el Estado desarrolló capacidad de intervenir en esta cuestión social, y a tales efectos recupero el concepto de Repetto (2003:2), que hace referencia al concepto de “institucionalidad social, como el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que enmarcan el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales”.

En su trabajo Repetto, define a la capacidad estatal:

(...) como la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas. (...) La capacidad estatal se manifiesta a partir de dos componentes: la capacidad administrativa y la capacidad política. La primera hace referencia a los arreglos institucionales, administrativos y dispositivos para la gestión, mientras que la capacidad política es la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. (Repetto, 2003:7-8)

Esta capacidad política implica analizar el nivel de inclusión de intereses colectivos que se alcanza mediante la interacción entre actores relevantes y quienes no lo son, alrededor de una problemática específica.

La relación entre capacidades técnico-administrativas y políticas es compleja y variable según temáticas, sectores y jurisdicciones. Repetto (2003) sostiene que del tipo de vínculo que se establezca entre ambas capacidades, dependerá el efecto que se produzca en la gestión del desarrollo social. Además, considera a la capacidad estatal a nivel local como un componente significativo que se expresa en la capacidad de coordinación, que a su vez se manifiesta en el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto

a nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan de modo coherente generando sinergias en función de sus tareas asignadas, o sus ventajas comparativas a favor de cumplir los objetivos públicos previstos. Para el autor, (2003) los actores son aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder.

Otra autora que aporta una mirada crítica, que comparto, en lo que se refiere a los procesos de construcción de la agenda de las políticas públicas, es Cunill Grau, quien afirma que:

(...) el centro de la cuestión remite a la creación de una nueva institucionalidad que no sólo involucre la posibilidad de tornar la gestión pública más permeable a las demandas emergentes de la sociedad, sino de retirar del Estado y de los agentes sociales privilegiados, el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social. (1997:26)

Sostiene la autora que esta realidad debe explicitarse en el marco de la Democracia, como régimen político que posibilita a la sociedad civil involucrarse en la ampliación de un ámbito de disputa sobre “quién”, “cómo” y “cuándo” se puede participar en la legitimación de la agenda social. La democracia, en este sentido, implica una dialéctica entre lo público y lo privado; un movimiento que nace cuando el problema de la administración de los fundamentos del Estado quiere hacerse colectiva, pero que, sin embargo, se asienta sobre una conflictividad dada por los intereses y valores que están involucrados en los actos fundantes de ese Estado, planteando por ello un problema: ¿cómo se resuelven de la manera más justa esos conflictos?

La necesidad de reflexionar acerca de mecanismos de gestión pública participativa tendientes al desarrollo local, con adecuadas estructuras, lógicas y tecnologías de gestión, nos acerca a repensar la dimensión de lo público y de las prácticas derivadas de la misma. De tal manera, lo “público” (como potencial producto de una agenda consensuada) se incluye en el análisis como “espacio de mediación”, pero también de competencia, que compromete su propia dinámica, incluso la de deliberación, si no externaliza y afronta las relaciones de asimetría de poder que se patentizan finalmente en la construcción de las agendas públicas, así como la debilidad de la institucionalidad estatal para que puedan ser efectivizadas. En este debate en torno de la construcción de lo “público” resultan importantes los aportes de Fraser (1997) en la necesi-

dad de dilucidar, tanto conceptual como empíricamente, las particularidades que implican aquellos “públicos débiles” –asentados en la mera formación de opiniones–, de las que caracterizarían a los “públicos fuertes” dinamizados por la toma de decisiones fundamentadas en su fuerza práctica, posibilitando la incorporación de sus “resoluciones ciudadanas” a las instancias de elaboración institucional de la agenda de las políticas estatales. Como sostiene Oszlak:

(...) la acumulación de poder es, al mismo tiempo, condición de posibilidad para la fijación de agendas (v.g. qué asuntos deben problematizarse socialmente), para la toma de posición frente a las mismas (qué políticas deben adoptarse a su respecto) y para la extracción y asignación de los recursos que posibilitarán su resolución (quiénes ganan y quiénes pagan los costos) (...) Naturalmente, al hacer referencia a un mayor o menor poder del Estado, es fundamental conocer quién o quiénes lo controlan. (1992:14)

Esta perspectiva de la acumulación de poder permite reconstruir y analizar las estrategias y las articulaciones sectoriales expresadas en términos de movimientos sociales, y su capacidad de incidir en la construcción de las agendas de las políticas públicas habitacionales.

Operacionalizando la política pública desde la dimensión de las políticas públicas habitacionales, recupero los aportes de Sepúlveda Ocampo Wagner (2006) que las mismas constituyen el modo que el Estado tiene de regular la riqueza socialmente producida en el ambiente construido. La intervención del Estado en los procesos de producción del ambiente construido tiene relación con los procesos de generación de renta y los modos de distribución o no de sus beneficios entre la población. La política habitacional, que particularmente implica la desmercantilización de la vivienda con fines sociales, involucra numerosos agentes en los procesos de producción y administración, que componen un entramado de intereses altamente complejo. En este sentido, la política habitacional conjuga en términos reales procesos de legitimación política, de obtención de rentas extraordinarias, de activación productiva, y de consolidación del sistema de propiedad privada. De acuerdo con Sepúlveda Ocampo y Wagner (2006) las políticas habitacionales públicas se encuentran atravesando una importante transición en América Latina, con una importante presencia de los programas de regularización urbana y dominial. Ello implica que el Estado –y los organismos internacionales– han asumido la importancia que para la mayoría de la población tienen los modos de acceso al suelo urbano a través de los mercados informales. Estas políticas

ponen en relevancia los derechos contraídos como producto del proceso de lucha social y la legalidad de la tenencia del suelo en propiedad privada (sobre estos aspectos, amplió en el tercer capítulo).

Barreto (2008) aporta elementos para comprender cómo se ha transformado la concepción de políticas de vivienda en el marco de la aplicación de los modelos neoliberales y las limitaciones que tienen las políticas sectoriales que se corresponden al periodo de industrialización y del Estado de bienestar. En tal sentido, el autor sostiene que “(...) en el periodo en el que estas condiciones estaban determinadas por ciertos derechos que les asistía a los trabajadores formales, las políticas sociales eran organizadas en sectores complementarios de soluciones específicas” (2008:3). Esta planificación refleja las diferentes políticas sectoriales generadas en el marco del Estado de bienestar (salud, educación, vivienda, trabajo, etc.), que eran definidas de manera sectorial, y complementariamente y aislados como problemas para ser atendidos independientemente unos de otros, dando por descontado que todos los hacían.

[Con] las situaciones de pobreza crítica actual y de la desregulación implementada por las políticas de ajuste, elementos como la integración urbana, social, económica, cultural, etc., no se encuentran relacionados desde las políticas que las asiste y es necesario tener en cuenta cómo la vivienda, en estos hogares, se relaciona, retroalimenta y contribuye con todos estos elementos que hacen a sus condiciones de vida. (Barreto, 2008:3)

Barreto (2008) critica la perspectiva sectorial de políticas habitacionales, porque expresa una concepción simplista, que presupone que el resto de las políticas sectoriales están resolviendo las demás cuestiones, cuando en la práctica esto no sucede, más aún a partir de las reformas neoliberales producidas en el Estado. Frente a esta fragmentación que implicó el neoliberalismo, Barreto (2008) avanza en una concepción que propone una política habitacional sustentada en la complejidad, con una progresiva intervención reguladora del Estado en los procesos económicos y sociales con capacidad de generar empleos estables y genuinos, protección social al trabajo, servicios adecuados de salud y educación, la apertura a la participación social en las cuestiones públicas, el acceso a los servicios de justicia, a la cultura, etc. Para este autor, es central involucrar a los gobiernos locales en el desarrollo de políticas urbanísticas y de servicios públicos, consistente con las vías de abordaje del problema estructural, articuladas a políticas de niveles superior-

res, para la realización de obras estructurales como las redes de infraestructura y equipamientos sociales. Acuerdo con que este tipo de política es clave para abordar desde una perspectiva integral la solución de las áreas con precariedad habitacional extrema, ya que de ella depende la posible futura integración a la estructura urbana de estas áreas y también lo referente a la prevención en la formación de nuevas áreas de precariedad habitacional, en la medida que ella puede planificar el crecimiento urbano y poner a disposición tierras urbanizadas con esta finalidad, así como regular el uso de las tierras urbanas vacantes provistas con infraestructura para facilitar el acceso a suelo urbanizado a estos hogares, etc.

Para trabajar los aspectos que plantea Barreto (2008) sobre la regulación del uso de las tierras urbanas, es necesario precisar detalles referidos a cómo se construye un régimen urbano. Los aportes teóricos y metodológicos de Abramo (2009), que en términos analíticos permiten comprender los procesos que van construyendo y transformando las ciudades, develan la relación entre los regímenes de acumulación de capital, el régimen urbano y las regulaciones urbanas.

La centralidad del mercado del suelo e inmobiliario en el proceso de acumulación urbana y la construcción de las relaciones sociales, políticas y económicas que articulan los macro y micro poderes, y los intereses individuales, colectivos y de clase son categorías (...) con lo cual se busca demostrar que el mercado del suelo está en el corazón del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana en las grandes ciudades latinoamericanas. (Abramo, 2009:12)

Esta centralidad permite realizar un análisis sobre el rol que juegan las políticas de uso del suelo en los procesos de acumulación capitalista:

Un régimen de acumulación y un modo de regulación inscriben sus marcas de singularidad histórica en las diferentes funcionalidades de la ciudad. Un “régimen urbano” definiría las formas particulares que asumen los procesos de producción y de apropiación de la espacialidad construida urbana. Por lo tanto, podemos identificar el mercado inmobiliario, así como otras formas de aprovisionamiento residencial como una institución (...) del régimen urbano. (Abramo, 2009:35)

Recupero de este autor su metodología para analizar la relación entre procesos de acumulación y régimen urbano, donde el mercado inmobiliario se constituye en una de las instituciones desde donde se determinan las con-

diciones y precios para el acceso al suelo urbano de los diversos sectores de la sociedad.

Respecto de la función del mercado inmobiliario, para Smolka (2003), la economía convencional sostiene, en relación al precio de la tierra urbana, que los precios de libre mercado reflejan el nivel en el que la capacidad y la disposición a pagar de un comprador coincide con la capacidad y la disposición a vender de un proveedor, pero esto no garantiza que se suplan las necesidades sociales. Este escenario ideal puede reflejar que el mercado para la tierra urbanizada puede estar funcionando bien, mientras que muchas familias (incluso no pobres) no accedan a él, y los terrenos urbanos son mantenidos vacantes intencionalmente, cumpliendo una función de resguardo de ahorros y especulación.

El precio de la tierra urbana, como en cualquier mercado, es determinado por la oferta y demanda. El suministro de tierra depende de la cantidad habilitada (producida) por año, la cantidad que es retenida, y la intensidad de uso de la existente. La demanda depende de la tasa anual de formación de nuevos hogares, ajustada por su ingreso y/o poder adquisitivo, sus preferencias y los precios de otros artículos en sus presupuestos. (Smolka, 2003:1)

A partir de esta ecuación es relevante analizar en la conformación de los precios el papel que jugaron las políticas públicas promoviendo zonas para el desarrollo de loteos tanto públicos como de sectores sociales en el marco de la PSH. En el mismo sentido, Baer (2008) señala que la localización del suelo va a ser determinante en su precio, ponderándose por parte de la demanda (según cantidad, composición y evolución) además del tamaño y uso del suelo que posee el lote, otras características, vinculadas a la accesibilidad, edificabilidad, composición socioeconómica del área, calidad de equipamientos y servicios del área. Wagner (2009) afirma que un aspecto a resaltar sobre la formación de precios es que, en ciertas ciudades, la oferta de suelo urbanizable es escasa, por lo que al corto y mediano plazo la misma se mantiene inelástica y acotada, aumentando la competencia de los demandantes de suelo y por ende el valor del mismo en ciertos lugares. El escenario de escasez de suelo urbano accesible formal en términos económicos ha permitido el desarrollo del mercado informal, como suelo indiviso, informal/irregular, no aprobado o que no es posible urbanizar. Reese (2014) señala que los mercados de suelo son relaciones sociales y por eso es posible y necesario incidir. En esta lógica,



Yujnovsky (1984) señala que en cada coyuntura se da en una política y el Estado interviene respondiendo a las relaciones de poder y correlación de fuerzas sociopolíticas. Así, la política de vivienda del Estado forma parte de la lucha política y de las ideas, e incide sobre el proceso económico, ya sea para mantener una situación excluyente de las grandes mayorías, o bien para transformarla en beneficio de esas grandes mayorías.

## **2.2. El proceso por institucionalizar el derecho al hábitat y la ciudad**

### **2.2.1. La institucionalización en el ámbito de la ONU y foros internacionales**

En el campo del hábitat, las demandas de las mayorías populares se han expresado históricamente en términos de acceso a la tierra y la vivienda, y estas luchas han marcado significativamente la identidad y la historia de los movimientos sociales vinculados a esta cuestión, mientras que desde el Estado la matriz tradicional de las políticas públicas ha reducido su accionar al satisfactor físico de la vivienda y un abordaje sectorial, fraccionado, que no ha tenido en cuenta la integralidad y complejidad que implica el acceso al hábitat para los sectores en situación de pobreza. Al caracterizar la tierra y la vivienda desde una perspectiva de derechos, estos incluyen diversos satisfactores, entre los que se encuentran no solo el acceso a la vivienda, sino también los servicios básicos, el acceso a la titularización dominial, los equipamientos para la prestación de servicios públicos, un medio ambiente sustentable, trabajo con salario digno, el derecho a la ciudad, enmarcado en un modelo societal con distribución equitativa de la riqueza, en el marco de una democracia participativa.

A nivel internacional se han desarrollado diferentes instancias tanto de los gobiernos como de los movimientos populares, a los fines de instituir el derecho a la vivienda y el hábitat como derecho humano fundamental, y es así que este contexto se puede reconocer en un proceso internacional y nacional por dar entidad al derecho a la vivienda. En 1948 se instituyó en el artículo n.º 25 de la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre” que “Todo hombre tiene derecho a un patrón de vida capaz de asegurar para sí y a su familia salud y bienestar, inclusive alimentación, vestimenta, vivienda, cuidados médicos y servicios sociales indispensables”. Se ubica la vivienda conjuntamente con otros derechos humanos que permiten visualizar una concepción del hábitat integral, donde se incluyen el acceso a la salud y alimentación, entre otros. En este marco, la Organización de las Naciones Unidas adoptó en

1966 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), cuyo artículo 11 reconoce el derecho a la vivienda: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Argentina es Estado parte y le ha dado rango constitucional.

Por otro lado, el comité que vigila el cumplimiento del PIDESC<sup>8</sup> y establece sus alcances ha señalado que el derecho a la vivienda debe pensarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. El comité de DESC (1991) considera que “adecuación” supone algo más que paredes y un techo, como mínimo debe incluir los siguientes elementos:

- Seguridad jurídica de la tenencia: según el comité un aspecto central en lo referido al derecho a una vivienda adecuada. Le proporciona una cierta inmunidad e indisponibilidad frente a alteraciones arbitrarias en su goce provenientes del Estado o del mercado. La seguridad jurídica lo protege contra hostigamientos, desalojos, expropiaciones y traslados arbitrarios o contra aumentos súbitos en los alquileres.
- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: implica que una vivienda adecuada contenga ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
- Gastos soportables: los gastos habitacionales deben ser de un nivel tal que no impliquen ni comprometan el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.
- Habitabilidad: una vivienda adecuada debe ser segura y salubre, incluir espacio, intimidad y protección suficiente del frío, el calor, la lluvia, el viento y otros factores patógenos que comporten peligros para la salud.
- Asequibilidad: una vivienda adecuada debe ser materialmente accesible para todas las personas. Sobre todo, para personas con necesidades habitacionales especiales.

---

<sup>8</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, por sus siglas en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce derechos económicos, sociales y culturales y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

- Lugar adecuado: la adecuación de una vivienda comprende también el derecho a que esta esté situada en un lugar que permita el acceso a opciones de empleo, centros de atención y educación para niños/niñas y, sobre todo, que no ponga en peligro el disfrute de otros derechos, principalmente la salud o la vida de sus ocupantes.
- Adecuación cultural: al igual que todos los derechos sociales, el derecho a la vivienda comprende tanto elementos universalizables, vinculados a las necesidades comunes de las personas, como elementos diferenciados, relacionados con los contextos culturales en los que resultan garantizados. Las políticas de vivienda y los materiales en que se apoyan deben ser capaces de expresar la identidad cultural y la diversidad del lugar y de los colectivos involucrados.
- Otro de los aspectos es la protección contra los desalojos forzosos: lo cual es central en lo referido al ejercicio del derecho a una vivienda adecuada y está relacionado a la seguridad de la tenencia. Sobre este aspecto se establece claramente la referencia y se define el desalojo forzoso como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. También establece protocolos y procedimientos que deben ser respetados frente a situaciones donde deben producirse desalojos, referidas a que no deben realizarse de noche, a que deben ofrecerse garantías, entre otros aspectos.

El PIDESC esboza en su artículo 2, que los derechos sociales, como el derecho a la vivienda, deben en efecto garantizarse de manera progresiva, lo que supone al menos:

- Evitar las medidas deliberadamente regresivas en materia habitacional.
- Dedicar el máximo de esfuerzos y el máximo de recursos disponibles a la atención del derecho, dando prioridad a los casos más urgentes.
- Satisfacer, incluso en periodos de recesión, crisis o ajustes, al menos el contenido mínimo del derecho en cuestión.

Sobre estos aspectos Pisarello sostiene que:

(...) evidentemente, lo que sea “medidas regresivas”, “máximos recursos

disponibles” o “contenido mínimo” del derecho a una vivienda adecuada no puede definirse de antemano, de manera abstracta, por lo que inevitablemente ha de atenderse a contextos temporales y espacios concretos. El contenido y el alcance de los derechos siguen sin estar bien definidos. El contenido “mínimo” es solo un ejemplo de esa dificultad más amplia. Es evidente que los Estados no pueden satisfacer de manera inmediata todos los elementos que integran el contenido del derecho a una vivienda adecuada. Esto implica entender que la satisfacción del derecho pueda ser progresiva, no debe entenderse como una autorización para postergar el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de vivienda. (2003:199)

Un aspecto a resaltar sobre el que reflexiona Pisarello (2003), está vinculado al derecho a la tierra y a la vivienda, a partir de lo establecido en los DESC párrafo 7 Observación General n.º 4 del Comité de DESC. Sobre este aspecto observa que el derecho a la vivienda, no se puede equiparar en un sentido restrictivo con el refugio que resulta del mero hecho de tener un techo sobre la cabeza, o con una simple mercancía accesible sólo para aquellos que puedan pagarla en el mercado. Por el contrario, debe considerarse como: el derecho a vivir, en alguna parte, con seguridad, paz y dignidad. Esto quiere decir que una aproximación garantista a los derechos habitacionales debe reconocer no sólo las manifestaciones físicas de una estructura llamada “hogar”, sino también los aspectos procedimentales, de seguridad, no materiales, en suma, de los derechos habitacionales que, en última instancia puede resultar tan o más importantes que la simple provisión de un techo.

La ONU realizó la I Conferencia de Hábitat sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I, Vancouver, 1976), donde se definió a la vivienda no solo como una unidad física que aloja a una familia (sus características de espacio y equipamiento interno), sino como la conjugación del adentro y el afuera, complejo de lo social e individual, de lo público y lo privado. Se extiende al terreno, la infraestructura, urbanización y servicios con que cuenta, equipamiento social y comunitario, en un determinado contexto cultural, socio-económico, político y físico ambiental (Elorza y Marengo, 2009).

En 1996 se realizó la II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en Estambul, donde se aprobaron una declaración y un Plan de Acción Mundial –el Programa de Hábitat– que recogen las directrices para la creación de asentamientos humanos sostenibles durante el siglo XXI, teniendo en cuenta su relación con el medio ambiente, los derechos

humanos, el desarrollo social, los derechos de la mujer, la población y otros temas. En esa conferencia, los representantes de 171 gobiernos acordaron un conjunto de compromisos destinados a alcanzar el acceso de la vivienda a toda la población en el marco de un desarrollo humano sustentable, y los gobiernos se comprometieron a formular planes que contaran con los recursos financieros que permitieran alcanzar en el año 2020 las metas cumplidas.

En el marco de los pactos internacionales, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho a una vivienda adecuada como un derecho humano. También el reconocimiento del derecho a la vivienda se encuentra en el artículo 14 (h) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; en el artículo 5 (c) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; párrafo 61 del Programa de Hábitat (Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II)<sup>9</sup>, entre otros.

La Declaración del Milenio aprobada por la ONU en el año 2000, trabaja sobre una perspectiva de derechos humanos, establece ejes, pautas y valores que aportan a regular las relaciones de los países con el desarrollo humano.

También es relevante lo sostenido en “La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, producida en el marco del Foro Social de las Américas, Quito, julio 2004; Foro Mundial Urbano, Barcelona, octubre 2004; Foro Social Mundial, Porto Alegre, enero 2005; que afirma ser:

(...) un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. Está llamada a constituirse en plataforma capaz de articular los esfuerzos de todos aquellos actores –públicos, sociales y privados– interesados en darle plena vigencia y efectividad a este nuevo derecho humano mediante su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica.

---

<sup>9</sup> En el párrafo 61 se explican más detalladamente las medidas que deben adoptar los gobiernos y otras partes interesadas con el fin de promover, proteger y garantizar la realización plena y progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Este marco guía al Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) en la prestación de asistencia a los gobiernos y a otros interesados para colocar los derechos humanos en el centro de la formulación y aplicación de políticas en el sector de la vivienda. En este contexto, es importante aclarar que el “marco para la realización de los derechos de vivienda” no significa ni entraña en manera alguna una obligación de parte de los gobiernos de proporcionar una vivienda gratuitamente a sus ciudadanos, o a los residentes en el país de que se trate. Sin embargo, como se expresa claramente en el Programa de Hábitat, los gobiernos tienen la responsabilidad de establecer y facilitar un entorno propicio en que se apoyen el potencial y la capacidad de las familias y todos los interesados en el proceso de construcción de viviendas.

En el punto 2 del Artículo I, Apartado I (Disposiciones Generales) de esta carta se establece:

El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. (...) es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. (...) El territorio de las ciudades y su entorno rural es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades.

### *Derecho a la propiedad de la tierra*

Sofía Monsalve Suárez (2004) sostiene que el hablar sobre el derecho a la tierra exige diferentes enfoques. Desde una perspectiva de derechos humanos la tierra es un recurso vital para las personas, no solo para la realización de sus derechos, económicos, sociales y culturales, sino también para el goce de los derechos civiles y políticos. La autora distingue, por un lado, los derechos “de la propiedad”, aquellos que protegen los intereses de quienes son propietarios; y por otro lado el derecho “a la propiedad” que significa poseer tierra quienes no la tienen. Este último derecho de toda persona a la propiedad, individualmente o en asociación, así como el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella está incluido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero no fue agrupado ni en el (PIDESC) ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que a diferencia de la DUDH tienen fuerza jurídica vinculante. Sin embargo, en los sistemas regionales de derechos humanos, fue posible incluir el derecho a la propiedad dentro de los instrumentos legales vinculantes, por ende, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que pretende:

- 1) Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
- 2) Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
- 3) Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre deben ser prohibidas por la ley.

Pisarello (2003) considera que el concepto social de la propiedad en relación a las necesidades básicas de las personas, sumado al enfoque patrimonialista de la propiedad privada, implica diferencias importantes cuyas consecuencias jurídicas no se pueden minimizar. El derecho de propiedad concebido como absoluto e ilimitado y desvinculado por tanto de la autonomía personal y colectiva, es a menudo fuente de acumulación de poder y de amenaza para el resto de libertades y derechos fundamentales. Lo que los derechos fundamentales sin distinción (sociales, políticos y civiles) tutelan son intereses y bienes universalizables. No ocurre lo mismo con los derechos patrimoniales, como la libertad de empresa o el derecho de propiedad privada. Es evidente que sólo la limitación de la propiedad privada y de las libertades contractuales puede permitir la generalización del acceso a recursos básicos y la garantía de las libertades, no como privilegios, sino como derechos de todos.

### **2.2.2. La institucionalización del derecho a la vivienda en el ámbito nacional y local**

El siglo XX se caracterizó, entre otras cosas, por llevar al plano de los pactos internacionales y de las constituciones nacionales un conjunto de derechos humanos que se expresan en los derechos económicos, sociales y culturales, generando un constitucionalismo de carácter social, que en Argentina alcanzó su mayor desarrollo con la Constitución Nacional sancionada en 1949, derogada a partir del golpe militar del año 1955 por la llamada “Revolución Libertadora”, que a pesar de su proyecto antipopular tuvo que reconocer un conjunto de derechos sociales, los que quedaron reflejados en el artículo 14 bis:

El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en

las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo. El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

El acceso a la vivienda digna y la defensa del bien de familia queda incorporada en la Constitución Nacional, con un conjunto de derechos económicos sociales y culturales que marcan una perspectiva integral. En la reforma del año 1994, se incorporarán al texto de la Constitución Nacional una serie de pactos internacionales que ampliarán la perspectiva integral de los derechos humanos que el Estado Argentino se compromete a sostener y promover.

En la Constitución de la Provincia de Córdoba, a partir de la reforma de 1985, se estableció en la declaración de derechos los vinculados a la familia, explicitando en su artículo n.º 34, una concepción de la familia como promotora del desarrollo de las personas y se reconoció el derecho al bien de familia. En cuanto al derecho al acceso a la vivienda, es en el artículo n.º 58 de la Constitución de la Provincia de Córdoba que se sostiene que:

Todos los habitantes tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, la que, junto a los servicios con ella conexos y la tierra necesaria para su asentamiento, tiene un valor social fundamental. La vivienda única es inembargable en las condiciones que fija la ley. El Estado Provincial promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. A tal fin planifica y ejecuta la política de vivienda y puede concertarla con los demás niveles jurisdiccionales, las instituciones sociales o con el aporte solidario de los interesados. La política habitacional se rige por los siguientes principios: 1º. Usar racionalmente el suelo y preservar la calidad



de vida, de acuerdo con el interés general y pautas culturales y regionales de la comunidad. 2°. Impedir la especulación. 3°. Asistir a las familias sin recursos para facilitar su acceso a la vivienda propia.

En este artículo se expresa la responsabilidad del Estado provincial como garante de un derecho, mediante la fijación de políticas que van desde la regulación del uso del suelo con fines sociales y no especulativos, hasta el financiamiento de políticas de vivienda para sectores sin recursos para acceder al mercado.

En el marco de la Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba, es relevante destacar lo referido a los artículos específicos vinculados a las políticas sociales y el derecho al desarrollo urbano en el artículo 27. Algunas de las facultades del Municipio, son enunciadas en los siguientes apartados:

1. Planificar el desarrollo urbano atendiendo a las necesidades cotidianas de los vecinos y la integración de las diferentes actividades que forman del quehacer ciudadano.
2. Elaborar y coordinar planes urbanos y edilicios tendientes a desarrollo y crecimiento de la ciudad y su área rural, en armonía con recursos naturales y las actividades económicas, sociales y culturales que se despliegan en su territorio...
5. Promover, proyectar y ejecutar las obras de infraestructura, equipamiento y servicios públicos en concordancia con los planes de desarrollo urbano y social...
8. Promover, planificar y ejecutar políticas habitacionales en el marco de los planes urbanos y sociales. Coordinar programas con la Nación, Provincia y otros organismos públicos o privados.
9. Prever e instrumentar mecanismos que permitan disponer de tierras para realizar planes, programas y proyectos urbanos.

En el art. 34, se establece que el Municipio promueve y planifica acciones para la atención de la familia como célula social básica. Promueve medidas de acción que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, el pleno ejercicio y goce de los derechos reconocidos por la Constitución de la Nación, los tratados internacionales sobre derechos humanos, la Constitución de la Provincia y la Carta Orgánica; en especial respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y los discapacitados.

Este relevamiento de pactos y acuerdos internacionales, conjuntamente, con leyes, decretos, ordenanzas y demás mecanismos reguladores del ámbito nacional, provincial y municipal, constituyen un marco normativo referencial importante desde donde evaluar las relaciones construidas con las estrategias populares de acceso al suelo urbano, mirando el grado de aplicación y exigibilidad desde la perspectiva de su universalización, entre otros aspectos. En el siguiente capítulo abordo este marco normativo situándolo en los contextos donde se fueron generando, y el grado de aplicación que tuvieron en relación a las estrategias de acceso al suelo urbano.



## Capítulo 3.

### **El contexto donde se desarrollan las estrategias populares de acceso al suelo urbano**

---

En este apartado reconstruyo el contexto desde una perspectiva histórica crítica, teniendo en cuenta el escenario global, con epicentro en el continente latinoamericano y Argentina. En esta reconstrucción me pregunté ¿en qué medida los aspectos del contexto social, económico y político, promovieron y/o restringieron las estrategias de acceso al suelo urbano de los sectores en situación de pobreza?; y ¿qué estrategias desarrollaron los sectores populares en situación de pobreza para acceder al suelo urbano con destino a la vivienda familiar? Para esta indagación ha sido importante la identificación de los actores que motivaron el surgimiento de la cuestión, el rol de las intervenciones de la política pública tanto a nivel nacional, provincial como municipal, y el papel que desempeñaron las organizaciones de pobladores de villas y barrios populares, entre otros aspectos.

#### **3.1. El impacto de la globalización en el marco del neoliberalismo en el acceso al suelo urbano**

El abordaje de las estrategias de acceso al suelo urbano sobre las que trabajé en esta investigación<sup>10</sup>, es necesario realizarlo en el marco del contexto socio-histórico inmediato, entendiendo esta dimensión que no es un telón de fondo (como indica Iamamoto, 2003) que no desempeña ninguna participación, sino por el contrario, es constitutivo de los procesos que se analizan, reflejando las trayectorias y permitiendo la reconstrucción de los agentes que lo protagonizan. Las estrategias de acceso al suelo urbano, desarrolladas por los sectores populares en situación de pobreza, son constructoras de actores sociales y políticos en tanto constituyen un escenario desde donde disputan

---

<sup>10</sup> Ver también: Taborda, A., De Dios, S., Galán, M., Romero, P., Farías, S. y Torres, J. (2017) “Una mirada sobre la formación y la intervención profesional en Córdoba, desde la perspectiva histórica crítica”. En: Cuella Silvina y Crosetto Rossana (comp.). *V Encuentro Argentino y Latinoamericano de Trabajo Social Hoy: Democracia, derechos y trabajo social*. Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba.

representaciones e intereses que tiene cada actor en el campo de interacción que generan con las políticas públicas y el resto de la sociedad.

Consideré necesario hacer una breve referencia al marco internacional del periodo estudiado, donde identifiqué profundas transformaciones impulsadas por las políticas neoliberales a nivel global a partir de la década del 70 del siglo XX que comienzan a transformar el estado de bienestar surgido posteriormente a la Segunda Guerra Mundial. Theodore, Peck, y Brenner (2009) señalan que el neoliberalismo puso en marcha un conjunto de políticas orientadas a fortalecer la disciplina del mercado y la competencia que fueron generando que en todos los sectores de la sociedad se transformaran los bienes y servicios en *commodities*, esto es, en mercaderías transables. Entre las acciones que señalan Theodore, Peck y Brenner se encuentra:

(...) la desregulación del control del Estado sobre la industria; las ofensivas en contra del trabajo organizado, la reducción de impuestos corporativos; la contracción y/o privatización de los recursos y servicios públicos; el desmantelamiento de los programas de bienestar social; la ampliación de la movilidad del capital internacional; y la intensificación de la competencia entre localidades. (2009:2)

Estas políticas fueron impulsadas en el marco de lo que se denominó el “Consenso de Washington” el cual es descripto en Bresser Pereira (1997) donde se identifica una matriz común global, aunque adquirió diversos matices en su implementación según la realidad de cada país. Sobre esta planificación de los grandes grupos económicos y las potencias capitalistas mundiales, Cordera Campos recupera las principales premisas del Consenso de Washington:

I) la disminuida autonomía de las políticas nacionales, por la complejidad e internacionalización de las relaciones entre políticas, mercados y agentes; II) la mayor dependencia de las condiciones de gobernabilidad, de lo que ocurre en otros Estados; III) la inestabilidad interna producto de la aplicación del modelo propiciado por el Consenso de Washington; IV) la apertura de las economías nacionales vía liberalización, privatizaciones y desregulación, lo cual acentúa la vulnerabilidad interna; V) los mecanismos de cohesión política y social afectados, en los que se da simultáneamente una demanda ciudadana de autonomía y una apelación a la intervención del Estado como proveedor de bienes públicos, compensación y seguridad social. (2000:26-27)

Otros de los cambios que se desarrollan de manera conjunta a las políticas neoliberales son los que señala Argumedo:

(...) en el actual contexto internacional asistimos a una nueva época caracterizada por la revolución científica técnica, desarrollada a partir de la década del 70. Las ramas más dinámicas del mercado mundial son las del conocimiento intensivo y se tiende a superar la histórica división entre trabajo manual e intelectual, (...) que el conocimiento como recurso estratégico que supone educación, información, capacidad innovadora, creatividad y articulación entre distintos saberes científicos, técnicos y sociales, es el equivalente a la industria pesada o al petróleo de la Revolución industrial. (2005:79)

Un aspecto a considerar en estas transformaciones, siguiendo con el análisis de esta autora, es que el neoliberalismo ha profundizado la fragmentación del conocimiento en sus procesos de producción y distribución: esto es lo que se ha denominado la “taylorización del conocimiento”. Así, se generan miradas economicistas de lo económico, comunicacionistas de la comunicación, asistencialistas de lo social, en lo habitacional se produce una reducción a la vivienda como hecho físico, y se gesta de esta manera un pensamiento experto, detallista, ahistórico y en profundidad de determinados problemas, segmentado e incapaz de comprender el proceso de cambios que penetra todas las esferas, condicionando y determinando el abordaje de las problemáticas. En tal sentido, la reconstrucción del contexto tiene que reconocer los diferentes aspectos y valorarlos desde un punto de vista dialéctico, vinculando sus relaciones externas e internas desde una perspectiva histórica crítica.

La mercantilización de los bienes y servicios, sumados al proceso de sustitución de mano de obra intensiva por la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos generaron un impacto en la relación capital-trabajo sobre el que amplió en este apartado.

Estas políticas permearon y transformaron los diversos ámbitos de la sociedad y el Estado, y en cuanto al impacto de estas políticas neoliberales —especialmente en el ámbito de las ciudades en materia de políticas urbanas— Theodore, Peck y Brenner (2009) señalan la incidencia de las políticas neoliberales en las políticas urbanas, expresadas en desregulación, privatización, liberalización y mayor austeridad fiscal. En este contexto los autores señalan que en las ciudades se han implementado diversos experimentos de las políticas neoliberales

(...) como el marketing territorial, la creación de zonas empresariales, la reducción de impuestos locales, el impulso a las asociatividades público-privadas y nuevas formas de promoción local... concesiones de tierras, recortes en los servicios públicos, la privatización de obras de infraestructura... disminuir los costos administrativos... acelerar las inversiones externas de capital... medidas de austeridad fiscal... con lo que se redujeron las formas fordistas-keynesianas tradicionales de consumo colectivo localizado. ...Subsidios estatales directos e indirectos a las grandes corporaciones. (Theodore, Peck y Brenner, 2009:9)

Estas transformaciones contribuyeron al rediseño de los estados locales y su relación con los actores económicos y sociales. En torno a esta caracterización, Janoschka y Sequera (2014) señalan que se fue configurando un modelo de “ciudad neoliberal”, producto de una extensa gama de políticas que guardan interrelación y que, con matices, se han implementado en las ciudades. Entre estas políticas menciona los modelos de gobernanza urbana desde los cuales se configuran las “geografías del neoliberalismo urbano”, a partir de la creación de redes de negocios mediante colaboraciones público-privadas. En este mismo sentido, Abramo (2009) hace referencia al modelo de “ciudad neoliberal” que se ha ido construyendo de la mano invisible del mercado inmobiliario urbano y relaciona el régimen de acumulación del capital con el régimen urbano en el marco de las transformaciones y el paso del modelo keynesiano fordista al urbanismo neoliberal, que se produce a partir de la implementación de las políticas neoliberales en el marco de las ciudades. El rol activo del capital privado en las inversiones inmobiliarias contribuyó significativamente a las transformaciones urbanas, de tal manera que Theodore, Peck y Brenner (2009) señalan –al igual que los autores citados antes–, que se fue construyendo un modelo de “ciudad neoliberal”, proceso favorecido por la disminución de la rentabilidad industrial que provocó que la inversión en bienes raíces fuera una opción de mayor rentabilidad para la acumulación y reproducción del capital, y en este sentido, apuntan que “(...) durante las tres últimas décadas, las ciudades se han convertido en espacios cada vez más centrales para la reproducción, transmutación y continua reconstitución del neoliberalismo (...) a lo largo de este periodo ha estado ocurriendo una marcada urbanización del neoliberalismo” (2009:14).

Estos procesos de mercantilización de la tierra urbana impactaron en los precios dificultando el acceso a lotes o viviendas, para dar cuenta de este fenómeno y en función de sus trabajos de relevamiento de los mercados, Smolka

describe que “En las periferias de muchas ciudades latinoamericanas, el precio de un metro cuadrado (m<sup>2</sup>) de tierra urbanizada, desarrollado por agentes privados, puede variar entre US\$ 32 y US\$ 172” (2003:2). Según el autor, estos valores en términos absolutos son similares a los encontrados en el mundo desarrollado, donde los ingresos per cápita son típicamente 7 a 10 veces mayores que en las ciudades latinoamericanas. En tal sentido señala que una familia que tenga ingresos por sobre la línea de pobreza y que ahorre el 20 % de su ingreso mensual (estimado en US\$ 200) necesitará ahorrar de doce a quince años para adquirir un lote urbanizado de 150 m<sup>2</sup>. Estas limitaciones para acceder a la tierra urbana son, para Smolka, factores que contribuyen a la pobreza. Con relación a las políticas tributarias para la financiación de las políticas públicas que permitan la captación del plusvalor que estas generan, el autor señala que los impuestos prediales son un aspecto relevante, al considerarlos como una de las mayores fuentes potenciales para financiar la producción de tierra urbana, remarcando que es ridículamente bajo lo que se cobra en América Latina: representan menos que el 0,5 % del PIB, comparado al 3 y 4 % en EE. UU. y Canadá. Cabe destacar que los aumentos significativos del valor de la tierra, como resultado de las inversiones públicas en infraestructura urbana de servicios, no son tenidos en cuenta por los gobiernos como una fuente de recaudación y financiamiento debido a mecanismos débiles para captar este plusvalor (Smolka, 2003).

### **3.1.1. El proceso político argentino y la profundización del neoliberalismo (1991-1999)**

Algunas de las estrategias de acceso al suelo urbano indagadas abarcan procesos que ya se encontraban iniciados en el año 1991 o que se iniciaron ese mismo año, para lo cual considero importante ubicar el momento político en el cual se desarrollaron. El proceso de empobrecimiento generado por las sucesivas crisis de hiperinflación de fines de la década del 80, y que continuaron en los 90 durante la gestión de Menem (1989-1999), a las que se sumó el profundo ajuste estructural que profundizó la grave crisis económica y social que se inicia con la implementación del modelo neoliberal con la dictadura militar en 1976, se da en el marco de un proceso particular marcado por la crisis del modelo de acumulación capitalista de mediados de la década de 1970, que introdujo en Argentina profundos cambios mediante las políticas neoliberales descritas precedentemente.



Esta política escribe Cárdenas, “(...) fue produciendo una adaptación de nuestras estructuras sociales a las sucesivas dominaciones y un desarrollo desigual y desequilibrado dependiente de la sociedad industrial en su etapa más adelantada”. (2002:125)

El modelo neoliberal introdujo cambios en el papel del Estado, fundamentalmente a su interior y en su relacionamiento con la sociedad civil y el mercado. En el marco de las medidas que adoptó el gobierno menemista (1989-1999), se ejecutó el plan de convertibilidad con el cual se redujo la inflación y se dio apertura a las importaciones; con un dólar bajo se favoreció la importación sin regulación de parte del Estado, provocando el quiebre de la industria nacional, afectando a los sectores de la producción vinculados al mercado interno, lo que determinó que miles de pequeños y medianos empresarios quebraran y tuvieran que cerrar sus fábricas con el consecuente aumento de la pérdida de puestos de trabajo.

En estudios previos (Alarcón, Galán y García Sotomayor, 2004) he trabajado sobre los efectos de las privatizaciones en el deterioro de las economías locales y regionales, la reducción del gasto público y el empleo, y realizamos una revisión de documentos donde identificamos que esta problemática social se vincula, en los términos señalados en el Documento Base Red URBAL (Bodemer, 1999), con dos dimensiones: la exclusión del consumo y la exclusión de una identidad de los agentes sociales: la de ser productores.

La falta de inclusión que generan estas políticas neoliberales nos permitieron analizar los procesos de exclusión de amplias franjas sociales del acceso a la tierra y la vivienda, entre otros satisfactores relacionados al hábitat. Estas dimensiones, que llevan a una mayoría a la exclusión del principal mecanismo de integración en una sociedad de mercado, se desenvuelve en el marco de una revolución tecno-organizativa expulsiva de mano de obra (Bodemer, 1999), en el deterioro de economías regionales, así como en la aceptación de recetas de los organismos internacionales para reducir el gasto público y en el caso argentino –aunque no exclusivamente– “(...) tras la privatización y/o el cierre de algunas de las grandes empresas, la huida de capitales del país y la continuada extracción de divisas destinadas al pago de la deuda externa [...]” (Battistini, 2002:4). En esta revisión de lo trabajado con mis colegas (Alarcón, Galán y García Sotomayor 2004), señalamos que las tendencias manifiestas desde el comienzo de las reformas estructurales en nuestro país y que se profundizaron en la década del 90 del siglo XX, ensombrecieron aún más el imaginario social de los sectores que quedaron excluidos. El fortalecimiento

del modelo neoliberal en el marco de un escenario internacional globalizado de gran incertidumbre estructural, introdujo a la Argentina contemporánea en un proceso general de desestabilización de la condición laboral-salarial (desocupación, subocupación, sobreocupación y precarización laboral) de las instituciones que la sustentan, así como también a un fuerte y sostenido deterioro de los ingresos (polarización social), fragmentación y exclusión social. Esto se hace más significativo al recordar que el trabajo asalariado como matriz de organización de la sociedad argentina, constituyó el principal camino de la distribución de su riqueza a partir de la década del 40 con la llegada del peronismo al gobierno. En esta época, el salario operaba en la estructuración de las sociedades modernas como proveedor en la reproducción social del trabajador y su familia, además de constituyente de sus relaciones sociales en las dimensiones subjetivas e institucionales. Así, el empleo estructuraba, en función del tipo de inserción y posición de cada sujeto en el mercado de trabajo, las identidades de las personas en sus aspiraciones, trayectorias, la organización de la vida cotidiana, etc. El presente análisis debe contemplar al empleo como una cuestión de derechos y obligaciones que hacen posible la participación de la vida en la sociedad. Si bien el significado de la ciudadanía no se reduce a ser un miembro de la fuerza laboral, ser excluido de lo que constituye la actividad principal de la vida económica no permite desarrollar una ciudadanía activa e inclusiva.

Este modelo llevó a un retiro del Estado de diversas áreas, pasando a un modelo de “Estado mínimo”. Según Argumedo:

(...) la potestad soberana del Estado supone la capacidad estatal autónoma para definir sus políticas y garantizar la gobernabilidad, con el objetivo de hacer cumplir la voluntad soberana del pueblo. Esta potestad del Estado se extiende sobre tres pilares (económico, jurídico y de las Fuerzas Armadas), la autonomía económica da la posibilidad de recaudar recursos (impuestos, derechos de aduana, rentas, etc.), definir el gasto público, controlar la moneda, etc. (...), y este desmembramiento de la potestad soberana deja instituciones estatales débiles y que responden mansamente a los dictados de las corporaciones económico-financieras y no logran dar respuestas a las demandas de la sociedad. (2005:99)

Las políticas de apertura de las economías nacionales mediante la liberalización a los capitales multinacionales reestructuraron, entre otras, las relaciones entre capital y trabajo a partir de la ejecución de la flexibilización laboral.

En otro estudio, señalé que:

Paralelamente, las políticas sociales limitaron durante la década del 90 su accionar según las disposiciones de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, FMI, BID, etc.) mediante la reducción de recursos gubernamentales asignados a combatir la pobreza, focalización de la población destinataria, descentralización, desconcentración operativa de los organismos estatales responsables de la acción social y tercerización de algunas funciones estatales [a organismos relativamente autónomos]. (Galán, 2011:3)

La revolución científico-tecnológica que describe Argumedo (2005), provocó entre otros aspectos la expulsión de la mano de obra del aparato productivo formal, agravando las condiciones de pérdida de ingresos de amplios sectores sociales. Las políticas laborales de corte neoliberal implementadas entre 1976 y 2001 contribuyeron a romper la estructura en torno al trabajo en Argentina, debido a las implicancias que adquirieron las políticas públicas y que bien reseña Coelho:

(...) la formación de un nuevo modelo desindustrializador basado en la valorización financiera; la restructuración del Estado que modificó su forma de intervención a partir de la reducción del gasto público, la descentralización administrativa, la privatización de las empresas públicas y la supresión de la intervención sobre aspectos centrales de la economía; la desestructuración del mercado de trabajo, lo que incrementó la desocupación, la inestabilidad laboral, la precariedad y la vulnerabilidad, y el debilitamiento del poder sindical que dejó de ser el principal aliado del Estado a partir de la reconfiguración de las alianzas políticas del tradicional partido justicialista, viéndose deteriorado su papel de agente de socialización política de los sectores populares. (2016:38)

Entre otras consecuencias este modelo produjo una reducción en la prestación de servicios al conjunto de la sociedad y una transferencia regresiva de recursos desde los sectores sociales de ingresos medios y bajos a los grupos concentrados. El modelo neoliberal se implementó, con grandes resistencias de amplios sectores populares, y fue en el año 2001 que se produjo una crisis que habilitó una rediscusión de las bases sobre las que se impuso el neoliberalismo, dando lugar a partir del año 2003 a un proceso de recuperación del rol del Estado con políticas redistributivas progresivas y de integración latinoamericana. Sobre estos aspectos amplió en el apartado referido a las políticas públicas.

De esta forma, el modelo neoliberal mutó desde un modelo de Estado benefactor que en la Argentina tuvo su momento fundante con el peronismo en el periodo 1945-1955, que actuaba como garante de derechos universales y generador de una ciudadanía ampliada, a diferentes modelos de ciudadanía según sea el lugar que las personas pasaron a ocupar en el aparato productivo y en la distribución de la riqueza. De esta forma se asistió, tomando los aportes de Svampa (2005), a la consolidación del modelo de ciudadanía patrimonialista que se expandió dentro de las clases altas, medias altas y medias en ascenso, producto del proceso de mercantilización de los bienes básicos (educación, salud, seguridad, etc.). Esta figura de ciudadanía se presentó bajo dos ejes, el primero responde a la idea del ciudadano propietario y el segundo responde a una autorregulación como base de la autonomía individual. La consolidación de este modelo se expresó a través de urbanizaciones privadas, *countries* y barrios privados, la cual estuvo marcada por el incremento de demandas de seguridad. El segundo modelo de ciudadano consumidor se manifestó dentro de un nuevo paradigma en donde el individuo fue definido como consumidor-usuario de bienes y servicios que provee el mercado, basándose en dos figuras empíricas: consumidor puro ligado al régimen de convertibilidad, y el consumidor-usuario que se fortaleció con la privatización de las empresas públicas de servicios y la creación de entes reguladores de estas concesiones o privatizaciones. Por último, se asistió durante la década del 90 hasta el inicio del gobierno de Néstor Kirchner (2003) al modelo asistencial-participativo que se plasmó en políticas sociales focalizadas, la participación en redes comunitarias y la fuerte presencia del Estado como forma de control social, generando un modelo de ciudadanía restringida.

Estos modelos operaron a partir de la fragmentación social generada por el modelo socioeconómico neoliberal e independientemente de las legislaciones vigentes y de la reforma constitucional del año 1994, que incorporó una serie de pactos internacionales que garantizan derechos humanos de primera y segunda generación. Así, en la práctica, millones de personas no pudieron ejercer sus derechos ciudadanos, aunque formalmente estuvieran garantizados. En este sentido, miles de personas transitaron un sinuoso camino y que se vinculó con el abandono de políticas estatales activas en las áreas de salud, vivienda, trabajo, educación, producción, respondiendo a un Estado con políticas cada vez más desreguladas y reducido a una mínima expresión. Esto determinó que una considerable porción de la PEA juvenil y adulta en toda la década del 90, ingresase precariamente incluida a planes sociales, a través de

las más diversas modalidades de subsidios y programas focalizados, con cada vez menos experiencia en empleos y experiencias colectivas de organización y desarrollo vinculadas a trayectorias laborales estables.

Estas reformas y transformaciones estructurales atravesaron a las políticas habitacionales, impactando fuertemente en los modelos que venían desarrollándose desde el Estado bienestarista hacia un modelo centrado en el mercado.

### *Los procesos migratorios y el neoliberalismo urbano*

Estas transformaciones generadas mediante las políticas sustentadas en el neoliberalismo y la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos (Argumedo (2005) concentró la economía tanto a nivel de la propiedad como geográficamente, llevando entre otros impactos negativos a que se generaran masivas migraciones de poblaciones de zonas rurales a las ciudades. Este fenómeno fue diagnosticado por la Red Agroforestal Chaco Argentina (Redaf), en cuyo informe se identifica que la ampliación de la frontera agropecuaria en las zonas del NEA y NOA sumaron amplias superficies a la producción de oleaginosas, especialmente de soja, para lo cual se arrasaron decenas de miles de hectáreas de monte, se eliminaron cultivos tradicionales, se cambió el destino de terrenos dedicados a la ganadería y se modificó la estructura de tenencia de la tierra, impactando en las condiciones de vida campesina y acelerando los procesos migratorios de más de 200.000 familias a los barrios marginales de las grandes ciudades (Aranda, 2010). En este informe la Provincia de Córdoba es tomada como ejemplo de concentración de tierras, ya que en los departamentos del norte provincial las explotaciones agropecuarias de más de 3000 hectáreas representan el 11 % de los productores, pero cuentan con el 70 % de la superficie, en tanto, los pequeños productores, el 89 %, detentan solamente el 30 % de la superficie. La situación de los desalojos –en su gran mayoría violentos–, tienen relación con la situación precaria de la tenencia de la tierra señalado por el informe de la Redaf que recupera un relevamiento del Movimiento Campesino de Córdoba (2010), el 60 % de los campos del norte provincial carecen de títulos, a pesar de poseer la tierra por más de veinte años y estar protegidos por leyes nacionales. Estos procesos migratorios agravaron la concentración demográfica a nivel nacional y provincial: en 1947 el 62,25 % de la población Argentina habitaba en zonas urbanas, y para el censo 2001 el 89,31 % (35,8 de 40,1 millones) vivía en

centros urbanos de más de 2000 habitantes; mientras que en la Provincia de Córdoba (según censo 2010, Indec) el 84,47 % vive en centros urbanos, y sobre el total de la población el 39 % reside en la ciudad Capital. Esta situación es aún más grave de lo que ha sucedido en América Latina, como señala Monayar:

En los primeros años de la década del 90, ya América Latina era la región más urbanizada entre aquellas en vías de desarrollo (71 %), y dentro de ella, Argentina, Chile, Venezuela y Uruguay, tenían más del 80 % de población habitando en ciudades, es decir que ya habían completado la transición rural-urbana. (2018:112).

Más recientemente las estimaciones del Indec para el año 2020 dan cuenta de que Argentina posee el 92,5 % de su población habitando en centros urbanos y un 7,5 % en zonas rurales, convirtiéndose en uno de los países del mundo con mayor concentración demográfica en ciudades.

Este proceso migratorio se dio en diversas ciudades y zonas metropolitanas, pero también coexistió con otro proceso migratorio intraurbano, que implicó la relocalización de poblaciones que pasaron a habitar en asentamientos informales e irregulares, debido a los procesos de empobrecimiento, el hacinamiento crítico y la consecuente imposibilidad de sostener con sus ingresos el pago de un alquiler y mucho menos el acceso a una vivienda.

Estos cambios demográficos dan cuenta de una reforma urbana que despobló zonas rurales, pueblos y comunas del interior y que estuvieron complementados por la regresiva distribución del ingreso producido por las políticas neoliberales, generando que a los sectores de ingresos medios y bajos les resultara oneroso y frecuentemente imposible acceder en forma directa a la compra de un lote con destino a la vivienda, o de una vivienda llave en mano, por bajo que resultara su valor de cambio. Zilocchi (2007) aborda el tema a partir de la insuficiencia del salario, que impide a los sectores trabajadores el acceso a la compra directa en el mercado de la vivienda; por lo cual, una opción es el alquiler, y cuando no existe esa posibilidad, allegarse a familiares directos, o directamente establecerse en un asentamiento precario de zonas periurbanas, bolsones urbanos intersticiales vacíos, vías del ferrocarril, o en caminos de los extremos de las ciudades, etc. Es decir, que los bajos ingresos en estas familias, significan ser “caratulados” como “demanda no solvente para el mercado”, debido a las restricciones y la selectividad con que este opera. Al respecto, Yujnovsky reconoce que:

(...) el problema de la vivienda es un problema propio de la estructura social y económica de la Argentina y que la provisión de servicios habitacionales en el mercado privado es solo rentable para una estrecha capa de la población de mayores recursos, solo el Estado puede intervenir para hacer que la vivienda esté al alcance de los otros sectores que componen la mayoría<sup>11</sup>. (1984: 373)

Abonando este diagnóstico restrictivo para el acceso a la vivienda, durante el año 2005, la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional, estimó que 13.599.393 personas tenían problemas para acceder al suelo en el país. De esta cifra, solamente el 37 %, corresponde a hogares en villas y asentamientos irregulares. Entre las distintas razones por las que a los sectores populares y trabajadores se les dificulta el acceso a la tierra y al goce del derecho a una vivienda digna, este ente oficial –recuperando los diagnósticos de *Habitar Argentina 2001*– menciona: a) El acelerado y desmedido incremento de los precios de los inmuebles en los centros urbanos (en los últimos años el aumento de los valores inmobiliarios y de la tierra fue de un 30 % en promedio anual a valor dólar); b) La especulación inmobiliaria y financiera sobre el uso del suelo; c) La falta de regularización (urbana y rural) sobre el mercado de tierras y suelo; d) La financiación inadecuada para los sectores populares y trabajadores; e) La falta de implementación adecuada de los programas de regularización dominial (urbana y rural); f) El alto déficit habitacional y su repercusión en los sectores de más bajos recursos. En este contexto el derecho a la propiedad es visto como derecho absoluto sin consideración de su función social y la necesidad de un rol más activo por parte de los distintos estamentos del Estado son ejes centrales en la búsqueda de soluciones.

La caracterización de este escenario para el acceso al suelo urbano para los sectores de ingresos insuficientes, es descripto por Monayar, quien sostiene que:

La mayor urbanización de la población y los altos índices de pobreza, la pérdida de centralidad del poder público en las decisiones, la falta de voluntad y capacidad para regular el mercado de suelo, los altos precios del suelo, entre otras, son causales de la persistencia y crecimiento de población residiendo en situaciones de informalidad tanto legal como urbanística. (2018:112)

---

<sup>11</sup> La relación de los ingresos con los precios de la tierra donde se demuestra el aumento del valor de la tierra y la insuficiencia de los ingresos familiares para adquirir un lote, es abordada en la ciudad de Córdoba por Monayar (2012; 2018), temas que desarrollaré en el capítulo tercero.

Sobre este aspecto, y haciendo referencia a las estrategias para acceder al suelo urbano con destino a la vivienda, Abramo señala en sus estudios sobre las estrategias de los sectores populares:

La ciudad popular nace y se reproduce como una respuesta a la no-respuesta de las formas estatales y mercantiles de provisión de hábitat urbano. Los sectores populares, movidos por la lógica de la necesidad, se inventan mecanismos de producción de la ciudad y de reproducción de nuevos hábitats urbanos independientes de los condicionamientos establecidos por los derechos de propiedad, urbanísticos y comerciales que regulan la vida urbana del estado de derecho. (2009:22)

Caracterizando estos procesos de urbanización informal, el mismo autor sostiene que la ciudad de la informalidad es el resultado de las capacidades creativas de los sectores populares y de su fuerza productiva urbana, y entre las características de este hábitat informal, se encuentran la carencia de servicios básicos y urbanos, entre otros aspectos.

(...) la ocupación de la tierra fue el origen de los asentamientos populares informales (...) y el mercado informal siempre estuvo presente en la producción de informalidad urbana, pero en las últimas décadas, su magnitud, como forma de provisión de suelo o inmobiliaria para los sectores excluidos del mercado formal y de los programas gubernamentales, ha crecido (...) se ha transformado en la principal forma de acceso de los sectores populares. (Abramo, 2009:22)

Esta información que aporta el autor sobre las ciudades latinoamericanas, también se produce en Argentina, a partir de la década del 80 del siglo XX, y que en sus estudios refiere Merklen (1997:2) que “Con la ocupación ilegal de un conjunto de terrenos en la zona sur del conurbano de Buenos Aires en 1981, se inaugura una nueva modalidad de producción del hábitat y de organización social de los sectores populares”. Para el autor las ocupaciones ilegales de tierras se caracterizan por ser masivas y por planificar el uso del suelo y el desarrollo del futuro barrio. Además, señala que, de forma autogestionaria, las familias ocupan un terreno, trazan las calles y los lotes para cada familia, dejan espacios libres para los equipamientos colectivos, construyen la red eléctrica, se proveen de agua, hacen salas para dispensarios, guarderías, comedores, entre otros espacios, que dan cuenta de un fenómeno social novedoso para Argentina. Estas formas de acceso al suelo urbano tienen la carac-



terística de autoproducción con búsqueda de integrarse a la ciudad, tanto en términos urbanos como sociales:

La ocupación masiva y organizada de tierras forma parte de un intento de asimilarse al resto de la ciudad, normalizarse y pasar a constituir un barrio más. Es decir, los ocupantes van a respetar estrictamente la medida de los lotes y de las manzanas, el trazado de las calles y de las veredas. Desde el punto de vista del uso del suelo urbano, los asentamientos no van a presentar ninguna diferencia respecto al resto de la ciudad, simplemente porque intentan copiar la configuración urbana preexistente. (Merklen, 1997:2)

La estrategia de toma de tierras denota la ausencia de políticas sobre la cuestión, y en tal sentido Merklen (1997) señala que la ocupación de tierras evidencia para las familias la imposibilidad de acceder por canales institucionales a la vivienda. Si bien las tomas de tierras pretenden su incorporación a la trama urbana, la existencia de irregularidad, ilegalidad e informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano constituyen mercados informales del suelo que se rigen por sus propias reglas. Sobre este aspecto, Abramo sostiene que:

(...) la producción del hábitat popular informal es uno de los principales factores de crecimiento de las materialidades inmobiliarias en las instituciones informales que nacen de estas prácticas, y que se han transformado en uno de los instrumentos de regulación de la reproducción urbana en las grandes ciudades latinoamericanas. (2009:22)

Para Clichevsky, esta situación de informalidad e irregularidad habitacional es difícil de cuantificar:

(...) existe dificultad en determinar la magnitud de la informalidad según tipos, pues los censos no los registran como unidad de análisis; por las características mismas de la informalidad (como cuantificar los loteos clandestinos, por ejemplo); porque desde la investigación urbana, sólo se han realizado estudios de caso. (2000:16-17)

Clichevsky (2000) señala que esta informalidad ha crecido de un 3 % en la década del 70 al 10 % en la década del 90 en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En el mismo sentido, Merklen (1997) sostiene que no existen cifras globales sobre la población de los asentamientos; no se han hecho re-

levamientos extensivos en estos lugares y el Censo Nacional de Población y Vivienda Indec no refleja estos datos con especificidad.

Sobre estas expresiones que adquiere el hábitat informal e irregular, un informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) del año 2013 indicó que los procesos de ocupación informal del suelo tuvieron como respuesta la promoción de desalojos civiles y penales, facilitados por normas procesales alejadas de los estándares mínimos de derecho a la defensa y acceso a la justicia, y que aumentaron de manera significativa desde 2003. El CELS denuncia que durante 2010 y 2011, las respuestas violentas del Estado frente a reclamos vinculados con el derecho a la vivienda y el déficit habitacional, como los casos del Parque Indoamericano en la ciudad de Buenos Aires, o la toma de tierras en el departamento jujeño de General San Martín, definieron la necesidad de exigir la revisión y adopción de medidas eficientes para evitar actuaciones de este tipo por parte de las fuerzas de seguridad y de la justicia, así como la puesta en marcha de mecanismos y procedimientos idóneos para canalizar adecuada y oportunamente las demandas sociales colectivas. En ambos casos, el CELS (2013) señaló que tanto el gobierno nacional como las jurisdicciones locales debían asumir las problemáticas del déficit habitacional y de la postergación socio-territorial padecidas por vastos sectores de la población desde una perspectiva integral y estructural, que abordase los múltiples y complejos factores que inciden en su desarrollo. En este sentido, todos los poderes del Estado tienen un rol fundamental en garantizar y proteger el derecho humano a una vivienda adecuada.

En el informe “Criminalización de la pobreza y judicialización de las luchas políticas/sociales en la Provincia de Córdoba”, realizado por el colectivo de investigación el “Llano en Llamas” en 2014, se relevan 319 personas que han sido acusadas de cometer delitos en la toma de tierras, el caso más extremo es el de Juárez Celman, donde todas las familias de la toma de tierras fueron imputadas. Del informe se desprende que el Gobierno provincial y los municipios involucrados no intervinieron en la mayoría de las tomas de tierras, lo que dejó abierta la vía de la judicialización y desalojos (salvo en algunas situaciones específicas que se enuncian en los próximos capítulos).

En síntesis, a partir de esta revisión de investigaciones y demás fuentes, se observa que en las últimas décadas se fue consolidando un escenario expresado por la falta de políticas públicas que regularan el uso del suelo en función social para garantizar el derecho a la vivienda. Asimismo, se desarrollaron políticas urbano-habitacionales que dejaron liberado el mercado inmobiliario a

los sectores económicos privados como actor central en los procesos urbanos, con la consecuente mercantilización y altos costos de la tierra, en un marco de la disminución de los ingresos de la población asalariada y el aumento de la pobreza. Estos obstáculos, expresan el contexto donde se desarrolla la cuestión habitacional, la cual refleja una de las manifestaciones de la profunda desigualdad social que han padecido los sectores populares en situación de pobreza.

### 3.1.2. Las reformas en la política habitacional a nivel nacional (1991-1999)

Sobre el impacto que las transformaciones estructurales tuvieron en el campo de las políticas habitacionales de los 90, Wagner (2007) sostiene que la desvinculación del Estado de la responsabilidad en la provisión de los servicios habitacionales dejó librada esta problemática a la responsabilidad individual (individualismo) y una fuerte presencia del mercado, profundizando la mercantilización del suelo y la vivienda. Como señalé, tanto en América Latina como en Argentina se produjeron grandes transformaciones mediante la implantación de un programa de ajuste estructural y redistribución regresiva de los ingresos al inicio de los años 90: tendientes a desmontar las regulaciones estatales del modelo de bienestar y promover una mayor economía del mercado en el marco del Consenso de Washington. En este contexto se inscribió una nueva generación de políticas habitacionales propiciadas enérgicamente por los organismos de desarrollo. (Barreto y Romagnoli, 2007)

En esta misma línea de análisis, Reese (2014) aporta que, mientras se desarrolló la reforma del Estado que implicó privatizaciones, desregulaciones y focalización de políticas sociales, se produjo una profunda transformación con su correlato socioespacial, que marcó la difusión de nuevas pautas de organización territorial que produjeron por una parte, una fuerte concentración de inversiones en ámbitos precisos considerados como “espacios estratégicos” a nivel urbano y, por otra, significaron un relativo abandono de amplias zonas que fueron consideradas como residuales y que no resultaban de interés para los inversores. De tal manera, se produjeron nuevos patrones de urbanización residencial (a través de distintas formas de enclaves suburbanos de alto estándar denominados genéricamente barrios cerrados) acompañados por la expansión, también periférica, del sector terciario de consumo y esparcimiento (*shoppings centers*, hipermercados, parques recreativos, etc.) y del sector productivo (parques industriales, parques empresariales, etc.). En tal sentido Reese, haciendo referencia al impacto de estos cambios en el suelo urbano,

señala “(...) que estos procesos promovieron un nuevo ciclo de fuerte valorización del suelo urbano y periurbano y la generación de nuevas formas de fragmentación del territorio y de segregación socioespacial” (2014:14). El autor comenta que se produce un fuerte incremento de las zonas urbanas y un crecimiento por expansión donde los emprendimientos se ubican en tierras intersticiales de las periferias sobre las que en general se asentaba tradicionalmente la población de menores recursos, agravando esta situación el acceso de los sectores populares a esas tierras revalorizadas. Entre los impactos de estas transformaciones urbanas más significativos en las ciudades se registra el crecimiento por expansión, las consecuencias de esta mercantilización del acceso a la tierra y la vivienda, con mercados altamente desregulados, reconfiguraron las ciudades generando la exclusión de grandes sectores sociales; en palabras de Reese (2014:16): “(...) las formas de funcionamiento de los mercados de tierra urbana han venido produciendo a través de los años una ciudad económicamente desigual, socialmente excluyente, espacialmente segregada y ambientalmente insostenible”. Esta progresiva suburbanización de las metrópolis y ciudades intermedias, como consecuencia del impulso de políticas neoliberales sobre la organización territorial, es estudiada por Castel (1990) como el resultado de desequilibrios entre la demanda de suelo urbanizable y las presiones de los propietarios de la tierra que buscan maximizar sus ganancias.

En este marco el Estado fue implementando políticas para garantizar la renta de los grupos económicos, y en tal sentido Gargantini (2005) señala que, hacia el comienzo de la década del 90 en Argentina se observó una transformación del rol del Estado, donde aparece como facilitador de las acciones del sector privado más que como productor directo de vivienda. Este comenzó a instrumentarse mediante una sustancial reforma del sistema institucional y financiero que implicó:

- La reestructuración del Fonavi que dirigía su política de vivienda hacia los sectores de recursos financieros insuficientes, por la creación de un nuevo marco institucional y financiero a través del Sistema Federal de Vivienda.
- La reorganización del BHN, que se transformó en banco mayorista y luego en Sociedad Anónima privatizada.
- La promoción del sector privado mediante la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo a través de la titulación de hipotecas.

Rodríguez (2004) señala que el proceso de descentralización de la política habitacional instrumentado a partir de 1992 desde el nivel nacional de gobierno y que se plasma en la Ley del Sistema Federal de Vivienda en 1995, queda inscripto en una trama de contradicciones. Este proceso de reestructuración estatal pone en juego el contenido de integración social de la política habitacional y debilita el sentido de la vivienda como bien público, restringiendo tanto la responsabilidad estatal como el resultante gasto social, redefiniendo la cuestión de la vivienda como una cuestión de tipo privado. En este marco se abandona la concepción de Estado bienestarista de la vivienda como una cuestión de obra pública. Otro de los aspectos que marcaron estas políticas son los financiamientos internacionales del Banco Mundial y del BID que fueron construyendo criterios para definir políticas compensatorias y altamente focalizadas.

Estas transformaciones implicaron el retiro del Estado de su rol regulador y promotor del desarrollo y garante de derechos ciudadanos a la vivienda, producto de las políticas neoliberales que señalé antes. Sobre esta cuestión recupero aportes propios en Galán (2010) donde señalé que el Estado fue facilitador del funcionamiento del mercado habitacional a partir de las recomendaciones del Banco Mundial, lo que implicó dejar de participar en la producción masiva de viviendas. En términos institucionales esto se reflejó en los Pactos Fiscales, la reforma del Fonavi y la privatización del Banco Hipotecario Nacional.

De este modo, se transfirió del sector público al sector privado la construcción de la vivienda social, en donde el Estado restringe sus responsabilidades al mínimo y se convierte en un facilitador o gestor de soluciones, disminuyendo cada vez más los recursos estatales destinados a la vivienda social. Anteriormente (Galán, 2010) señalé que los fondos que se transferían del Fonavi a las provincias empezaron a ser utilizados con otros destinos desde el año 2000, ya que mediante la firma de los Pactos Fiscales se autorizó la utilización de esos recursos para gastos corrientes de sus administraciones, disminuyendo de esta manera la cantidad de viviendas que se construyeron.

Por otra parte, Barreto y Romagnoli (2007) han analizado desde una perspectiva integral y crítica muchos de los fundamentos que empleó la política durante el periodo 1989-2001, donde se observa que se aplicó un enfoque de gestión basado en el gerencialismo, que impulsó la descentralización administrativa y una intervención basada en programas de diferentes tipos de soluciones, orientados a las distintas situaciones deficitarias, surgidas de la conceptualización del problema.

Siguiendo con esta reflexión, en el XIV Encuentro de la Red ULACAV (2008) sintetiza:

La política oficial durante el periodo de la Reforma del Estado Argentino, fue afectada por dos cuestiones importantes. La primera de ellas, de carácter principalmente político, es que ellos fueron aplicados desde principios neoliberales, con un sentido compensatorio y de gobernabilidad en el marco del ajuste estructural de la década pasada y no desde una política de mejor redistribución, y la segunda de estas cuestiones es de carácter más conceptual, las conceptualizaciones que fundamentaron a aquella política, a pesar de los intentos realizados, no pudo superar el enfoque sectorial que desde el plano técnico se ha entendido tradicionalmente el problema de la vivienda en Argentina.

Estas transformaciones se plasmaron en un conjunto de acciones programáticas, entre las que recupero a las más relevantes en función de las respuestas que se dieron desde el Estado nacional a las estrategias que expresaron las demandas de los sectores populares en situación de pobreza.

### **3.1.3. Las políticas habitacionales a nivel nacional para sectores en situación de pobreza (1991-1999)**

En lo referido a las poblaciones en situación de pobreza se identifican acciones del Estado nacional tendientes a asumir algunas de las situaciones de hecho generadas en torno a las ocupaciones y tomas de tierra realizadas por los sectores que van quedando excluidos del mercado inmobiliario privado. Estos programas tuvieron una impronta referida a la regularización urbano-dominial según lo señalan diversos autores, entre ellos Wagner (2005) y Clichevsky (2012). En tal sentido Marzoni (2012) enuncia que en Argentina en el periodo de 1989 a 1994 se conformaron una serie de políticas como el PROSOL (Programa Social Solidario) que se propuso mejorar las construcciones existentes en los barrios, y en 1995, mediante fondos internacionales se crearon los programas PROPASA y PROSOFA para abordar aspectos de saneamiento e infraestructura básica. A continuación, describo brevemente los principales programas, en función de la relevancia que tuvieron.

#### *Las políticas de regularización dominial: El programa Arraigo*

Desde esta acción programática denominada Programa Arraigo, se creó la “Comisión Nacional de Tierras” dependiente del Poder Ejecutivo Nacional

en el marco de la Ley n.º 23967 sancionada en el año 1991, que le fijó competencia sobre las tierras propiedad del Estado nacional, sus empresas y entes descentralizados o de otro ente donde el Estado nacional tuviera participación total o mayoría de capital o en la formación de las decisiones societarias, ocupadas por viviendas permanentes o variantes aptas para el desarrollo de planes sociales de tierra y de vivienda que no fueran necesarias para el cumplimiento de su gestión o función. Este programa, se enmarca en las leyes de reforma del Estado nacional en el marco de las políticas neoliberales, que entre otras cuestiones preveía la venta de tierras estatales, la privatización de empresas nacionales, la tercerización en la prestación de servicios públicos, y en este caso, la venta y transferencia de terrenos ocupados a quienes establecía esta ley. El cobro a los ocupantes de los terrenos respondió a la misma lógica con la cual el Estado se desprendía de otras propiedades, pero en este caso no se tuvo en cuenta que las situaciones de ocupación, de hecho, se produjeron por la ausencia del Estado en garantizar el derecho a la vivienda. El programa contemplaba su transferencia a los Estados provinciales o Municipios para su posterior venta a los ocupantes, o para la incorporación a los planes provinciales de vivienda social, para familias de recursos insuficientes<sup>12</sup>. En este caso el Estado nacional vendía la tierra, ya sea al Estado provincial, a la Municipalidad, a las organizaciones de base o a las familias, mediante un procedimiento de firma de un boleto de compraventa, previa valoración de la tierra por el Consejo de Tasación del Estado Nacional. Por otra parte, la Nación también podía afectar tierras libres de su propiedad para realojar a familias que no se podían consolidar en los terrenos que ocupaban. La financiación se efectuaba –según información dada por miembros del Programa Arraigo– hasta en ciento veinte cuotas mensuales, con un interés compensatorio del 7 % anual, y un interés punitivo de una vez y media la tasa compensatoria.

*El financiamiento internacional: El Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba)*

El Promeba se enmarcó en las políticas internacionales promovidas por los organismos de financiamiento internacional (BID) para atender situaciones generadas a partir de los procesos de ocupación y urbanizaciones infor-

<sup>12</sup> Tal como se expresa en el marco conceptual del Programa: “Sólo arraigando a la familia, brindándole la posibilidad de acceder por sí misma a la propiedad del lote que ocupa, se sentarán las bases para erradicar la miseria. La propiedad final de la tierra es una condición indispensable para el arraigo”.

males en América Latina. Las diferentes perspectivas que adquirieron estos programas en los distintos países de nuestro continente pueden clasificarse en dos tipos: los de escala nacional, tales como los Programas Chile-Barrio, Habitar-Brasil, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares en Uruguay y el Promeba de Argentina, entre otros; y los de escala local, tales como los programas Favela-Barrio de Río de Janeiro, Desmarginalización de Bogotá y Rosario Hábitat de Argentina, entre otros.

En el año 1997 se firmó el primer convenio de préstamo entre el BID y el gobierno argentino para implementar el Promeba (Galán, 2010). Este programa proponía una intervención urbana de los asentamientos informales con el objetivo general de atender a la pobreza urbana extrema desde una perspectiva integral, con la finalidad de integrar social y espacialmente los asentamientos a la ciudad formal. Entre los propósitos del Promeba, recuperados por Barreto, se encuentra:

(...) transformar el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. Mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos, asentada en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial; mediante la formulación y ejecución de un proyecto ejecutivo integral. (2007:59)

En el Reglamento Operativo del crédito BID OC/940 del año 1997, que correspondía al Promeba, se definen como objetivos específicos:

(...) financiar proyectos integrados de mejoramiento de barrios en Municipios con localidades iguales o mayores a cinco mil (5000) habitantes; estimular los procesos de organización social y desarrollo comunitario autosustentable, que asegure la participación activa de estas comunidades en la identificación, priorización, diseño, ejecución, y monitoreo, operación y mantenimiento de las inversiones financiadas por el Programa; e incentivar e inducir inversiones de las Provincias y Municipios en este tipo de acciones.

Entre las prestaciones que asume el programa, según los documentos consultados, se pudieron identificar:



- Conformación y/o integración de Entidades Vecinales y Redes Sociales locales.
- Ordenamiento de la trama urbana vial y parcelaria; mensura del suelo.
- Relocalización de familias ubicadas en lugares de riesgo ambiental.
- Nivelación, perfilado, enripiado y construcción de cordones-cuneta en las calles.
- Extensión de redes de desagües pluviales, agua potable, cloacas, electricidad, gas y alumbrado público.
- Ejecución completa y/o ampliación de un Salón Comunitario de Uso Múltiples.
- Acceso de cada familia a un Núcleo Húmedo completo, a las conexiones de todos los servicios de infraestructura y a la escritura de su lote.
- Ejecución de obras de mitigación ambiental.
- Acompañamiento, capacitación y asistencia técnica a la población y dirigentes vecinales en materia legal, social, ambiental y técnica de obras.
- Asistencia técnica y capacitación a Equipos Interdisciplinarios locales de campo y Unidades Ejecutoras Provinciales.

En los casos de relocalización parcial o total, se preveía financiar la provisión de lotes con urbanización completa y una solución habitacional básica, a ser financiada con aportes complementarios o del Programa, para atender a las familias que fuera necesario relocalizar. El programa preveía también relocalizar familias en los casos que estuvieran en situación de riesgo por la presencia, entre otros, de más de una familia en viviendas existentes, factores de riesgo ambiental; o la necesidad de crear espacios para dotar al barrio de la infraestructura urbana mínima, apertura de calles, etc.

El Programa se desarrollaba en fases: la primera era la elección del proyecto en el que se intervendría donde se desarrollan una serie de diagnósticos y factibilidades; la segunda era la formulación del Proyecto Ejecutivo Integral (PEI). El mismo incluía el programa de Desarrollo Social (PDS), el Plan de Intervención Ambiental (PIA), el Plan de Regularización Dominial (PRD), los Proyectos Urbanos (redes de infraestructura, conexiones domiciliarias, construcción de núcleos húmedos, construcción de la sede social y obras complementarias y de mitigación) y los Pliegos de Especificaciones Técnicas y de

Condiciones Generales y Particulares. Luego de esta aprobación se pasaba a la tercera fase que era la ejecución del proyecto. Este excesivo proceso provocó que diversos proyectos quedaran en diversas fases de formulación, además de las restricciones presupuestarias, ya que el financiamiento dependía de los fondos del crédito y de las contrapartes locales. En el informe sobre la ciudad de Córdoba analizo la cobertura del programa en los veinte años de vigencia (1997-2017).

Barreto y Romagnoli, en un trabajo de investigación acerca de los alcances e impactos del desarrollo del Promeba en Argentina, señalan que:

(...) es indudable que el Promeba se inscribe en el marco de la nueva generación de políticas habitacionales orientadas a las poblaciones urbanas en situación de pobreza, en la medida que se basa en buena parte en las teorías que, desde ámbitos académicos, organizaciones no gubernamentales y agencias estatales de cooperación, dieron fundamento a estas políticas. Sin embargo, la adopción (y en algunos casos distorsión) de muchas de estas teorías, que el Programa realiza al enmarcarse en las políticas de ajuste estructural impulsadas en América Latina por los organismos supranacionales de desarrollo a partir del Consenso de Washington, con la finalidad de atender transitoriamente a los afectados por la Reforma del Estado, limita de sobremanera su intervención y contrariamente a lo expresado en sus fundamentos teóricos, *termina más orientado a la contención del problema de la pobreza urbana* y a la gobernabilidad del ajuste, que a la transformación social en pos de una sociedad más integrada y equitativa. (2007:10)

Detrás de los objetivos del Promeba subyacen viejos y nuevos fundamentos conceptuales. Se destaca un concepto de vivienda diferente a la perspectiva “viviendística” de las políticas habitacionales, y Wagner (2007) expresa que en los últimos veinte años coexisten las políticas habitacionales de primera y segunda generación, con políticas de “facilitación” y actuación por programas focalizados, propios de una tercera generación que implica por una parte la influencia del capital financiero y la “facilitación” como dispositivo en el marco del “Consenso de Washington”; mientras, que por otra parte, el incremento de la pobreza. Siguiendo a Barreto (2007), que recupera aportes de Wagner (2007), a partir de los años 80 en América Latina se superpusieron las acciones de ambas generaciones de políticas habitacionales oficiales. Por un lado, continuó la construcción de conjuntos habitacionales de gran escala y, por el otro lado, se abrió un abanico de acciones habitacionales que tendió a involucrar

más activamente a los gobiernos locales y las organizaciones intermedias y de base en la integración física de estos asentamientos en las ciudades.

*Las ocupaciones colectivas y Ley Nacional de Regularización Dominial n.º 24374*

Los procesos de ocupación de tierras desarrollados masivamente a partir de la década del 80 generaron diversos movimientos sociales que pugnar por la regularización urbano y dominial de los asentamientos (Merklen, 1997), y en ese marco fue sancionada y reglamentada la Ley n.º 24374 en el año 1994, que aún al año 2017 se encontraba vigente y que prevé en su artículo 1:

Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres (3) años con anterioridad al 1º de enero de 2009, respecto de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación. En las mismas condiciones podrán acceder a estos beneficios los agricultores familiares respecto del inmueble rural donde residan y produzcan.

Uno de los aspectos más relevantes de esta legislación es que permite acceder a la regularización dominial y a la escritura individual de la vivienda por vía administrativa, mediante una serie de procedimientos, y evita el juicio de usucapión con los tiempos y costos económicos que estos procesos judiciales implican, situación que motivó que los Colegios de Abogados intentaran bloquear su aplicación. La ley recibió apelaciones judiciales de parte de colectivos de abogados que solicitaron la declaración de inconstitucionalidad, resolviendo finalmente la Corte Suprema de Justicia su plena legalidad y vigencia. La aplicación en las provincias requirió de la adhesión por ley, en el caso de la provincia de Buenos Aires su alcance permitió que 180.000 familias regularizaran la situación dominial, y en el caso de Córdoba, como mostraré en un capítulo más adelante, solo se avanzó en la adhesión legislativa sin implementación de la misma en los casos que correspondía.

### **3.1.4. La crisis del modelo neoliberal y el inicio de un nuevo ciclo (2000-2017)**

El modelo neoliberal tuvo un momento de crisis que transitó a partir del gobierno de la Alianza en 1999-2001, cuya gestión continuó con las po-

líticas neoliberales del menemismo que se habían agravado con hechos de corrupción (como el que se evidenció en el proceso de aprobación de la ley de flexibilización laboral) incrementando el descontento de la sociedad. La deuda externa siguió creciendo, y con la llegada de Domingo Cavallo como ministro de Economía, se profundizó el ajuste económico para achicar el gasto público (reducción de jubilaciones, salarios de empleados públicos, presupuesto educativo, etc.), con el objetivo de hacer frente al pago de la deuda. El llamado “Corralito financiero” (impedimento de los ahorristas para retirar sus depósitos de los bancos) contribuyó a generar el estallido social del 19 y 20 de diciembre del año 2001, situación que terminó con una revuelta popular caracterizada por la aparición de la clase media en la escena pública y la ocupación de las calles para protestar. Este movimiento pugnó por un cambio y su reclamo se sintetizó en la frase “*que se vayan todos*”. En estas jornadas se produjeron protestas, manifestaciones y revueltas en todo el país, donde participaron sectores sociales afectados por las medidas económicas y diversos movimientos sociales (estudiantes, trabajadores, jubilados, organismos de derechos humanos, sindicatos, desocupados, etc.) en los llamados “cacerolazos”. La terrible represión policial culminó con veinte personas muertas, y la revuelta popular provocó la renuncia, primero del ministro de Economía (Cavallo), y posteriormente del presidente De la Rúa, el 21 de diciembre.

La situación del 2001 marcó de esta forma el fin de un ciclo político y profundizó la crisis en los partidos políticos, como mediadores institucionales entre el Estado y la sociedad civil. Las consecuencias de la implementación de este modelo tal vez puedan reflejarse parcialmente en estos datos provistos en agosto del año 2003 por el Ministerio de Desarrollo Social, quien presentó algunos elementos diagnósticos de la situación social de ese momento:

Como consecuencia de estos crecientes niveles de desigualdad, la población argentina en situación de pobreza alcanza a más de 21 millones de habitantes, —el 57,5 % de la población total del país—, cuyos ingresos no alcanzan para adquirir la canasta básica de consumo. (...) Existen además fuertes desequilibrios en el mercado de trabajo, asociados a la pérdida de la capacidad de la economía de generar empleo: la desocupación urbana alcanza el 17,9 % de la PEA para octubre de 2002, con crecientes niveles de subocupación y sobreocupación y de precarización laboral. El 44 % de los asalariados no realiza aportes jubilatorios, lo que pone en evidencia no sólo los riesgos de exclusión de los trabajadores activos a corto plazo sino también la hipoteca social que pende sobre los futuros ancianos<sup>13</sup>. (Indec, 2003).

<sup>13</sup> Estadísticas del Indec (mayo 2003) señalan que el 57,5 % de la población total argentina

La asunción del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), produce una reversión de las políticas de neto corte neoliberal que se comienzan a implementar desde el año 2003 y se consolidan con los dos periodos de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Este ciclo de doce años con políticas que recuperan el rol del Estado con políticas redistributivas inicia un proceso tendiente a suplantar el proyecto implantado desde 1976 en algunas de sus características. En este sentido, se puede resaltar la política de derechos humanos, la recuperación del rol del Estado en los procesos de regulación de la economía, la reestatización de empresas (Correo Argentino, Aerolíneas Argentinas, Fábrica Militar de Aviones de Córdoba, etc.), la estatización de los fondos de jubilación y pensiones administrados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), la creación de la Asignación Universal por Hijo, la reinstalación de los convenios colectivos y las paritarias, la recuperación y el crecimiento de la economía argentina basada en la generación de trabajo con aumento de consumo interno y el incremento de las exportaciones de cereales, entre otros rubros. A nivel internacional la política de integración regional –Mercosur, Unasur, entre otras acciones– marcaron el inicio de una estrategia que generó políticas autónomas y de integración latinoamericanas, de distribución del ingreso en términos inclusivos, con un importante proceso de crecimiento económico y disminución de los índices de desocupación, pobreza e indigencia, entre otros indicadores relevantes que dieron inicio a un proceso de recuperación social y económico. Este proceso de desarrollo e integración latinoamericana se desarrolló, según la perspectiva de Borón: “(...) fuertemente condicionado por las necesidades y las contradicciones generadas por la acumulación capitalista con predominio de la hegemonía del capital financiero y de un modelo extractivo-exportador con la persistencia de profundas desigualdades sociales” (2006:43). Desde esta mirada, la urbanización en los países latinoamericanos no fue ni es un proceso aislado e independiente del desarrollo del capitalismo sino, por el contrario, es parte constitutiva e indisoluble de él; que obedece a los patrones configurativos de la acumulación capitalista en los países de la región y a los avances en la consolidación de una contrahegemonía popular liderada por gobiernos progresistas a partir de los primeros años del siglo XX, la que comienza a revertirse con los cambios de rumbo en varios países de la región.

---

estaban ubicados bajo el nivel de pobreza (LP) y de ellos el 27,5 % son directamente indigentes (NBI). El segmento con mayor desempleo lo constituye el de jóvenes entre 14 y 25 años observándose una diferenciación por géneros, siendo la masculinidad la categoría más desfavorecida.

En el año 2015 asumió la presidencia Mauricio Macri, quien desde su gobierno dio un giro para retrotraer las políticas nacionales a una lógica neoliberal, con políticas entre las que se destacan la reducción de impuestos a las retenciones de las producciones agropecuarias y del complejo minero, el aumento de los servicios e impuestos, mediante la disminución de los subsidios, lo que produjo una transferencia regresiva de ingresos de los sectores sociales a los sectores más concentrados. Esta reimplantación de políticas neoliberales, se dio en un contexto de creciente endeudamiento externo, de alineamiento internacional con las políticas del gobierno de Estados Unidos que estuvieron acompañadas del vaciamiento de las políticas de la Unasur y de las políticas de integración regional en un contexto latinoamericano de cambios de gobiernos mediante golpes de Estado denominados “blandos” o por elecciones de gobiernos con orientación neoliberal.

### **3.2. El impacto del proceso de recuperación económica en las políticas urbanas y habitacionales periodo 2003-2015**

En lo referido a las políticas habitacionales, Reese (2014) señala que a partir del proceso iniciado en el 2003 se promovió el papel de las políticas públicas en los diferentes niveles del Estado en la construcción de viviendas, de infraestructuras urbanas y regionales, generando un importante dinamismo en el mercado inmobiliario. La modificación de las variables macroeconómicas, producto del desarrollo del mercado interno, generó una mayor demanda de suelo urbanizado, y en este marco el Estado asumió un rol activo en el desarrollo de la obra pública mediante las obras en infraestructura impactando de esta manera en una fuerte valoración del suelo urbano. Este crecimiento económico se vio favorecido además por otros factores, como son el precio internacional y el incremento de la exportación de los cereales. Ante la devaluación de la moneda y gran endeudamiento externo, en el 2003 el gobierno nacional de Kirchner (2003-2007), instaló a la política habitacional como un dispositivo para la recuperación del desarrollo económico. La inversión en obras públicas, infraestructuras urbanas y vivienda son consideradas motor de empleo y contención social, y en este escenario las empresas constructoras pasaron a conformarse en el sujeto central del desarrollo.

Para Capdeville (2014) la crisis económica de 2001-2002 supuso el colapso de las bases del proyecto de acumulación económico, social y político del régimen puesto en marcha por el golpe de Estado cívico-militar de 1976, identificando que en 2003 se inició una nueva etapa de acumulación del capi-

tal que repercutió directamente sobre el suelo urbano y posicionó a los grupos desarrollistas como uno de los principales artífices de las transformaciones socioterritoriales. En este periodo, señala Liborio:

A partir de las sucesivas crisis neoliberales como las de 2001, en Argentina se verifica un proceso de altísimas inversiones en el mercado inmobiliario, especialmente en las ciudades más importantes del país, Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza. En los 43 municipios que mide el Indec, se verifica un aumento importante en la cantidad de metros cuadrados permitidos. Encontrándose los mayores valores en 2006 y 2008. (2018:659)

Las inversiones privadas requirieron de suelo urbano, y uno de los grandes obstáculos fue:

[La] ausencia de instrumentos de regulación del mercado inmobiliario. Esta coyuntura perjudica a la población que depende del salario para acceder a la vivienda. La restricción del poder de compra de vivienda para estas familias motivó a los emprendedores inmobiliarios a volcarse hacia la población de alto poder adquisitivo, hacia los estratos sociales que disponen de ahorro y no dependen de la remuneración al trabajo para comprar vivienda. Esto se manifiesta a partir del doble sentido de la concentración del mercado inmobiliario: el territorial y el de categoría de vivienda. En términos concretos, la contracción de los ingresos de la mayoría orientó el desarrollo inmobiliario hacia zonas de alta renta y a la construcción predominante de vivienda de alta categoría. La crisis económica de 2001/2 contribuyó a reforzar la conducta patrimonialista que concibe y utiliza a la propiedad inmueble como fuente de inversión o reserva de valor. Es decir, la depreciación de la moneda local, la incertidumbre de la inversión productiva, el descrédito del sistema bancario y las bajas tasas de interés reforzaron aún más el carácter rentista de los sectores capitalizados de la sociedad. (Baer, 2008:28)

Con referencia a los impactos que tienen estos procesos de transformación urbana, en la mercantilización y precio del suelo, Baer señala que:

El extraordinario proceso de valorización del suelo que se experimentó en el país, y sobre todo, los principales aglomerados urbanos, no solo dificulta la adquisición de suelo servido y bien ubicado por parte del Estado, también restringe el poder de compra y alquiler de vivienda a través de las reglas del mercado inmobiliario privado. (2008:3)

A nivel nacional, Bagnera (2016:9) recupera un informe de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social, publicado en el año 2012 que señala:

(...) ningún bien de consumo aumentó tanto de precio como el suelo urbano en los últimos años. En CABA, entre 2003 y 2011, el precio promedio del suelo aumentó un 500 % y en el resto de las ciudades del país, la tendencia es similar. El aumento de los precios concentra el destino de la producción de hábitat en sectores solventes, y en determinadas zonas selectas: en CABA implica el 50 % de la superficie construida, donde el 40 % se destina a viviendas suntuosas.

El tema del incremento del valor de las propiedades y la relación con las políticas impositivas, es trabajado por Wagner (2015), quien cita el trabajo de López Accotto y otros (2014), para analizar las finanzas de las veinticuatro provincias de Argentina entre 2001 y 2011, y muestra que la evolución de los valores de las propiedades urbanas creció de 5 a 14 veces según cada provincia, mientras que la recaudación por el impuesto inmobiliario creció de 1,7 a 5 veces. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires y en la de Córdoba, el valor de las propiedades urbanas creció 11,90 y 7,76 veces respectivamente en estos diez años, mientras la recaudación inmobiliaria urbana, creció 2,61 y 3,57 veces en el mismo periodo. Los autores de este trabajo concluyen en forma muy elocuente cuando titulan que en estos diez años hubo “más regresividad y menos equidad” impositiva, y que esta valorización que en forma directa o indirecta es consecuencia de la acción pública. En tal sentido, afirman que el rol del Estado es clave para la consumación de esta creciente injusticia distributiva y social. Sobre este aspecto, y referido al rol del Estado frente a la especulación inmobiliaria, Wagner (2014) compara la situación de Argentina donde no hay políticas que regulen la especulación inmobiliaria, con otras regiones de Europa, donde no se puede tener un departamento desocupado más de seis meses: el Estado comienza a cobrar impuestos, aplicar multas o lo coloca en un programa de vivienda protegida. Wagner (2014) remarca la necesidad de una política tributaria que recupere la plusvalía urbana, tomando como referencia que el 80 % del financiamiento de los municipios de Estados Unidos proviene del cobro de la plusvalía urbana, y pone de ejemplo que el municipio cobra a los dueños de terreno un monto por la valorización que tienen estos lotes producto de un cambio en el uso del suelo (por ejemplo,



permitir que se construya un country) o del otorgamiento de algún servicio como pavimento, alumbrado u otros donde el propietario no hizo nada para que el terreno incremente su valor, lo hizo la sociedad a través del municipio.

Reese (2014) sostiene que hay coincidencia en que el acceso al suelo urbano es un aspecto central de la política habitacional y que el Estado, en especial el municipal, debe actuar articulando “(...) las políticas urbanas y las habitacionales con las políticas de tributación de la tierra” (Reese, 2014:17) y evitar que proliferen estas viviendas parásito. En este marco, Wagner (2014) recupera el intento de regulación en la Constitución de 1949, que incorporó la función social de la propiedad, señalando que desde esa fecha no ha habido políticas para resolver este problema. Como expresión de esta situación problemática es importante lo que muestran los datos del Indec en relación a las viviendas habitadas y deshabitadas.

El proceso que vengo describiendo da cuenta del incremento de la inversión privada en bienes raíces y del alto costo que fueron adquiriendo las propiedades, lo que se refleja de alguna manera en los censos del Indec y en el aumento de la cantidad de viviendas que se construyen y que se encuentran deshabitadas. A continuación, se comparan los datos censales desde 1991 hasta 2010. De esta manera es posible determinar cuántas viviendas se adicionan al parque habitacional durante estos treinta años.

**Tabla n.º 1: viviendas habitadas y deshabitadas. Indec a nivel nacional**

Años	Total	Habitadas	Deshabitadas	%
1991	10.062.730	8.515.441	1.547.290	15,37
2001	12.041.584	9.712.661	2.328.923	19,35
2010	13.812.125	11.317.507	2.494.618	18,06

Fuente: Indec. Censo 2001-2010

El cuadro da cuenta de un incremento en términos absolutos, en el periodo 1991-2010 de la cantidad de viviendas deshabitadas, las cuales ascienden a 2.494.618. Siguiendo con los datos publicados por el Indec del Censo 2010, y comparando con la cantidad de viviendas deshabitadas en el año 1991, representa en términos absolutos un aumento de 947.328 viviendas deshabitadas, es decir, un incremento del 61,11 %. Este aumento de alguna manera confirma lo sostenido por diversos estudios en relación a la captación de las inversiones privadas en el mercado inmobiliario y a la generación de ofertas desvinculadas de la demanda social.

### 3.2.1. Las políticas habitacionales a nivel nacional (2003-2017)

Una de las características que señala Wagner (2014) referida a las políticas desarrolladas en Argentina durante el ciclo 2003-2015, es que hay que ubicarlas en el contexto de una nueva fase desarrollista latinoamericana, donde la construcción de viviendas sociales está concebida y encuadrada dentro de la obra pública que impulsa el desarrollo económico y la generación de empleo, y donde lo urbano y la vivienda como derecho haya pasado a ser una consecuencia o un aspecto relativamente secundario.

En la Argentina la intervención del Estado estuvo caracterizada por los Programas Federales de Vivienda, en el marco de la obra pública, con transferencia a las provincias y los municipios. Según Wagner (2014) el Programa Federal y el Fonavi construyeron entre 2004 y 2014 más de quinientas mil viviendas nuevas, también valora los programas “Mejor Vivir” (PFMV) que atiende la demanda cualitativa de ampliación y mejoramiento habitacional, y el programa que interviene en villas y asentamientos: Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios (PF-Villas).

Otro de los programas fue el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Procrear) del gobierno nacional que previó el otorgamiento de créditos para la construcción de hasta cuatrocientas mil viviendas, destinadas a sectores con ingresos formales. El Procrear financió hasta el año 2015, para la construcción de compra de lotes y construcción de vivienda nueva, compra de vivienda y refacción, un total de 309.616 soluciones habitacionales. Según relevamiento de Bagnera:

(...) la producción de vivienda generada en el periodo 2003-2014 en el territorio nacional totaliza 1.186.255 unidades, que pueden ser discriminadas en 881.685 unidades terminadas, 199.384 en ejecución y 105.186 unidades a iniciar. Dichas cifras, surgen del registro oficial del Ministerio de Planificación Federal (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) y refieren a los distintos programas de vivienda –construcción, mejoramiento, reactivación, etc.– enmarcados en la gestión de dicha administración. (2016:10)

Bagnera señala en su trabajo sobre la implementación de las políticas habitacionales que:

(...) los Planes Federales de Vivienda aparecen como una de las más significativas acciones en materia urbana en el país. Sin embargo, el

cambio de modelo de gestión estatal que se evidencia en las políticas y programas vigentes, no ha implicado un cambio de paradigma en materia habitacional o en el abordaje de la problemática, sino que, de algún modo continúa evidenciando los límites de su accionar o la insuficiencia de su impacto en la reducción de la problemática. (2016:10)

Desde una mirada crítica de este periodo, Wagner (2014) señala que este esfuerzo estuvo lejos de “resolver el problema habitacional”, ya que la fuerte inversión en la extensión de redes, pavimentos y equipamientos sociales, al no articularse o no desarrollarse asociado a otros instrumentos de política fiscal y urbana, contribuyó a agravar el problema habitacional, al no abordar otros aspectos como la accesibilidad social al suelo urbano.

### **3.2.2. Las políticas habitacionales de regularización urbano dominial a nivel nacional a partir del 2003**

Una de las principales características que atravesaron a las políticas habitacionales para sectores en situación de pobreza a nivel nacional a partir del año 2003, fueron las acciones referidas a la regularización urbano y dominial de asentamientos informales y el mejoramiento barrial. Sobre este aspecto, Bagnera (2016) señala que surge un nuevo énfasis de actuación ligado a la regularización urbano dominial, que había dado comienzo en la década del 90, para lo cual recupera a Clichevsky quien afirma que, en este periodo “Las políticas más importantes por lo abarcativas, son: el Programa Nacional de Tierras Fiscales, Programa Arraigo que luego pasa a configurar la Comisión de Tierras para el Hábitat Social, Programa Padre Carlos Mugica y la Ley 24374/94” (2012:69). El principal objetivo de la CNTHS implicó apoyar, promover y facilitar los procesos de acceso a la propiedad de la tierra individual o colectiva que las comunidades llevan adelante, colaborando en la consolidación y mejoramiento de la calidad habitacional de grupos de pobladores urbanos y rurales en coordinación con los Estados provinciales, los Municipios y las organizaciones sociales. Asimismo, se planteó trabajar en una articulación que garantice el abordaje conjunto en el territorio con otras áreas del Estado nacional, complementando aquellos financiamientos no contemplados en programas vigentes. Este programa fue creado en el marco de la Ley nacional n.º 23967, que se proponía como objetivo la regularización dominial de terrenos fiscales ocupados, según ya fue descrito en el periodo 1991-1999. Si bien hasta el año 2015, promovió en sus postulados, la producción de suelo

urbano para facilitar el acceso a lotes con servicios, esta política no alcanzó a desarrollarse con un volumen que lograra intervenir para incidir en la oferta de lotes y el valor de la tierra en el mercado. A partir del año 2015 con el cambio de gobierno (de Fernández de Kirchner a Macri) hasta el año 2017 que abarca este estudio, esta área disminuyó sustancialmente sus intervenciones por el escaso presupuesto asignado.

En el año 2005 se creó el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (Resol. 1012/2009), que actuó prioritariamente en el conurbano bonaerense, a partir de la “(...) ejecución de obras con la finalidad de contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat de los hogares de menores recursos, generando empleo formal y movilizándolo mercados locales de materiales en comercialización y producción”. Otro de los programas que se continuaron desarrollando es el Promeba (iniciado en 1997) desde el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente del gobierno nacional, y que en el año 2004 pasó a depender del Ministerio de Planificación Federal y Obras Públicas.

### **3.2.3. La política habitacional a nivel nacional (2015- 2017)**

Si bien el periodo es muy acotado (2015-2017) se observan cambios relevantes en torno a la orientación que tuvieron las principales políticas del periodo anterior (2003-2015). A partir de la asunción de Macri (2015), se impulsaron una serie de medidas referidas al Procrear, pero con una profunda reformulación ya que solo se previó la entrega de créditos para la compra de unidades nuevas, dejando de lado el financiamiento de construcción de viviendas que había promovido el Procrear y la adquisición de lotes. De esta manera, el nuevo Procrear orientó la inversión a la compra de unidades (viviendas o departamentos) nuevas dentro del stock de viviendas y departamentos construidos por el sector privado, según las lógicas de los precios de mercado, restringiendo de esta manera las opciones para el acceso a la localización y tipología de vivienda. Otra de las políticas que desarrolló el macrismo estuvo centrada en el financiamiento desde la banca privada mediante créditos con un sistema de indexación denominado UVA, dejando en el mercado financiero y el mercado inmobiliario liberada la política crediticia para el acceso a la vivienda, la que estuvo orientada a sectores de ingresos medios y altos de la sociedad.

### **3.3. El gobierno de Córdoba, las transformaciones del Estado y el impacto en las políticas públicas (1991-1999)**

En este apartado reconstruyo las principales políticas desarrolladas durante la gestión provincial de Eduardo Angeloz (1991-1995), la que se caracterizó por un alineamiento con las políticas nacionales, y se expresó en la consecuente privatización del servicio de agua potable y el intento de privatizar la Empresa Provincial de Energía Eléctrica (Epec) que falló debido a la fuerte resistencia gremial y social. El manejo discrecional de los créditos –sin respaldos y garantías necesarios– otorgados a empresarios vinculados a la gestión del gobierno llevaron a la quiebra al Banco Social, lo que impactó directamente en los recursos que se destinaban desde este organismo crediticio al financiamiento de las políticas sociales en el marco de la Ley provincial n.º 7010 que regulaba la distribución de los excedentes del juego. La complejidad y desfinanciamiento de la gestión de gobierno llevó a una mora de varios meses en el pago a proveedores, salarios y jubilaciones de la administración pública, generando esta situación múltiples conflictos sociales y el adelantamiento de la entrega del gobierno. En la misma línea, el gobierno de Mestre (1995-1999), que también será abordado en este apartado, implementó un fuerte proceso de ajuste en el gasto público que implicó por ejemplo, en el sector educación, el cierre de servicios prestados en el sector rural, de salas de 4 años y la puesta en vigencia del presentismo, que impuso que los docentes perdían este componente de sus salarios cuando faltaban hasta por razones de salud, representando según los casos, un promedio del 20 % del salario de bolsillo. Sin embargo, fue en el campo de la salud donde se produjo la mayor reforma, ya que la provincia transfirió compulsivamente todos los servicios de Atención Primaria de la Salud, y algunos hospitales regionales, a los municipios. La reforma se ejecutó con una “Etapa de shock” tal como lo señala el estudio de Ase, quien agrega: “(...) que, en 1996, la provincia había transferido la totalidad de los efectores ‘descentralizables’” (2006: 204).

El recorte del gasto público en la administración central implicó la cesantía de doce mil agentes estatales contratados precariamente, y la reducción del 30 % de los sueldos del personal de la administración central. El ajuste afectó también al sistema previsional con la eliminación del 82 % móvil y la reducción de la jubilación de bolsillo para los jubilados de la Caja Provincial. Los pactos fiscales firmados entre el gobierno nacional y los Estados provinciales autorizaron a estos últimos a destinar los fondos Fonavi a gastos corrientes, con lo que se desfinanció la política habitacional desarrollada desde

el Fovicor. Estas medidas implicaron el cierre de áreas y la reducción de los días y horarios de atención al público en el Ministerio de Desarrollo Social que pasó a depender del Ministerio de Asuntos Institucionales, encargado de la seguridad provincial. Otro de los impactos de estas medidas de ajuste fue el cierre y cese del funcionamiento de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, con la lógica que había funcionado entre los años 1992-1995 (sobre esto ver el apartado referido a la relación de las estrategias de acceso al suelo urbano y su relación con las políticas públicas).

### **3.3.1. Las políticas habitacionales en el Gobierno de la Provincia de Córdoba (1991-1999)**

Durante la década del 90 el Gobierno provincial creó el Fondo de Vivienda Córdoba (Fovicor) mediante la Ley provincial n.º 8186 y sus decretos reglamentarios, 2358/92 y el 3904/95. Desde este marco legal el Estado provincial desarrolló un conjunto de operatorias con fondos nacionales en el marco del Fonavi y con aportes propios según lo previsto en la ley de creación del Fovicor. Un aspecto relevante es el establecido en la reglamentación de este fondo, en el artículo 5 del decreto 3904/95 que establece:

El Veinte por Ciento (20 %) mediante decretos n.º 3904/95 los recursos incorporados o a incorporarse al Fondo para la Vivienda de Córdoba (Fovicor), se afectarán a una operatoria especial destinada a permitir el acceso a los beneficios de la Ley n.º 8186, de grupos familiares con necesidades básicas insatisfechas, siempre que tengan hijos menores, discapacitados o personas mayores de sesenta (60) años efectivamente a cargo.

Esta afectación presupuestaria fue gestada en el marco de los acuerdos de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, pero al dictarse el decreto en el último trayecto del tercer gobierno de Angeloz (1991-1995), y en el marco de la crisis presupuestaria y fiscal que se desencadenó, fue casi nula su aplicación. La afectación presupuestaria fue reclamada por la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS) y formó parte de los reclamos para que se efectivizara durante todo este periodo de estudio.

El Fovicor construyó veinte mil viviendas aproximadamente en todo el territorio provincial, según datos citados en el estudio realizado por Taborda y Rodríguez (2007), de las cuales se ejecutaron desde el Gobierno provincial en el periodo 1995-1999 unas 18595 desde la Dirección Provincial de la Vivienda, y 1818 unidades bajo la modalidad de gestión asociada con muni-

cipios y entes intermedios, desde el área social del gobierno. Al considerar las diferentes operatorias, se construyeron un total de 20973 viviendas en cinco años de gestión. Esta información no incluye las soluciones ejecutadas desde el Gobierno provincial en forma conjunta con la Municipalidad de Córdoba destinadas a la relocalización de familias habitantes de villas, a los fines de facilitar la ejecución de obra pública (sobre este aspecto amplió en el apartado de políticas municipales).

### 3.3.2. Ley n.º 8689 de Escrituración Gratuita

En el escenario generado por la MCPS se sancionó la Ley n.º 8689 en el año 1998 que fue reglamentada en el año 2000. Esta ley tiene como antecedente en la Ley n.º 8121, y ambas tienen como promotores a Cecopal y a la lucha de la Coordinadora de Loteos Indexados, organización que nucleó a las familias que adquirieron lotes que se indexaron en el marco de la circular del Banco Central n.º 1050 y que luego de años de organización y reclamos lograron saldar sus deudas. En este proceso lograron la sanción de la Ley n.º 8121 que en su primera instancia sirvió únicamente a estos casos, pero posteriormente con la Ley n.º 8689 alcanzó a otras situaciones. Los beneficios establecidos en la Ley de Escrituración Gratuita solo permiten realizar la primera escritura pública traslativa de dominio de lotes pertenecientes a fraccionamientos económicos destinados a viviendas sociales<sup>14</sup>. El órgano executor se definió en la Dirección General de Catastro Provincial que actúa a través de Escribanía General de Gobierno para materializar las escrituras y la Dirección de Familia del Ministerio de Desarrollo Social para focalizar a las familias que reúnen los requisitos socioeconómicos establecidos por la ley. Estas son las dos únicas legislaciones que se registran en este periodo como fruto de reclamos de las organizaciones sociales, la Coordinadora de Loteos Indexados fue el miembro de la UOBDS desde donde se trabajó su sanción y reglamentación.

### 3.3.3. El Programa Arraigo, Ley nacional n.º 23967/91 y su implementación en Córdoba

Este programa fue creado por la Ley nacional n.º 23967/91, en el marco de las leyes de Reforma del Estado y el auge privatizador de la gestión de Me-

<sup>14</sup> Se considera lote perteneciente a fraccionamiento económico a aquel cuya base imponible para el pago del impuesto inmobiliario por el terreno libre de mejoras no supere el monto que a estos efectos fije la Ley Impositiva Anual.

nem (1989-1999). Durante este periodo, si bien este programa formó parte de la reivindicación de la UOBDS y de las ONG en el marco de la MCPS, no se registraron intervenciones desde el Gobierno provincial ni el Municipio de la ciudad de Córdoba en la ejecución de este programa, solo se firmó un convenio con el Colegio de Arquitectos de la ciudad de Córdoba para un relevamiento que identificó los asentamientos ubicados en tierras fiscales nacionales (Galán, 2010), aunque no se avanzó en la implementación del programa Arraigo en la ciudad de Córdoba hasta el año 2000.

#### **3.3.4. Las políticas habitacionales en el Gobierno de la Provincia de Córdoba (1999-2017)**

En Córdoba, tanto a nivel provincial como en la ciudad Capital, se asistió en el año 1999 al triunfo de la alianza Unión por Córdoba que postulaba al Partido Justicialista junto a otras fuerzas, luego de dieciséis años de gobierno ininterrumpido de la Unión Cívica Radical. Con la asunción del gobierno de De la Sota (1999) se verificó una serie de políticas públicas que se inspiraron en algunas de las características de las políticas neoliberales de la década del 90. En este periodo también se sancionaron un conjunto de leyes que marcaron la impronta del gobierno provincial, como fueron las leyes n.º 8835 denominada “Carta del Ciudadano”, la ley n.º 8836 de “Modernización del Estado” y la ley n.º 8837 de “Incorporación del capital privado al sector público”. Desde 1999 hasta 2017, periodo que abarca el presente trabajo, la gestión provincial estuvo a cargo de De la Sota (1999-2003, 2003-2007 y 2011-2015) y Schiaretti (2007-2011 y 2015-2019).

Las políticas habitacionales tuvieron centralmente, aunque no de manera excluyente, dos áreas de intervención: por una parte la Dirección Provincial de Vivienda (Diprovi), dependiente del Ministerio de Obras Públicas, la Dirección de Hábitat Social y la Dirección de Escrituración de Viviendas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (también identificado como Ministerio de la Solidaridad y Agencia Córdoba Solidaria, denominaciones y formas jurídicas que asumió esta área social a lo largo del periodo de estudio). Estas áreas trabajaron de manera articulada en diversas operatorias habitacionales, donde la Diprovi se encargó de las licitaciones de las viviendas y la Dirección de Hábitat Social de la adjudicación y el trabajo con las familias y organizaciones en las operatorias referidas a sectores en situación de pobreza. Las acciones de Diprovi estuvieron enmarcadas y destinadas a sectores con ingresos formales y entre las operatorias más relevantes que se identificaron se encuentran:



El Programa Familia Propietaria, que ha tenido diversas líneas (como Casa Propia, Nuevos Barrios y Mi Lugar), se realizó en Córdoba Capital y a través de Municipios y Comunas en toda la provincia. Según fuentes de la Diprovi se ejecutaron 12404 viviendas por esta operatoria, destinadas a familias con viviendas en condiciones deficitarias que no fueran poseedores de viviendas ni terrenos de igual o superior valor al crédito otorgado.

En el año 2006 se dio inicio al Programa Federal I de Construcción de Viviendas (con aportes de la Nación) con la construcción en toda la provincia de Córdoba de la cantidad de 8000 viviendas. Con este programa se construyeron 3000 unidades en la Capital, de las cuales 670 viviendas fueron destinadas para el realojo de los asentamientos Los Filtros, Parque Liceo, Policial y Posta de Vargas destinados a familias de villas en el marco del programa para inundados.

El Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, que contaba con financiamiento nacional y estaba destinado a atender el déficit cualitativo de familias que necesitaran ampliar o refaccionar su vivienda, y que poseyeran títulos de propiedad del inmueble y un plano o esquema de la vivienda. La Nación financia a través de la Dirección Provincial de la Vivienda préstamos que son reintegrados en cuotas en un lapso de 25 años y sin intereses. En la ciudad de Córdoba la ejecución de este programa fue muy limitada, sin contar con datos. Según se desprende de la información relevada fue muy restringida la ejecución de este programa, debido a las limitaciones que implicó su ejecución mediante licitaciones con participación de empresas constructoras.

El Programa Federal II de Construcción de Viviendas en Córdoba se denominó “Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas ‘Hogar Clase Media’”, destinado a familias de clase media con ingresos formales. Según el convenio marco celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y las diferentes provincias, le correspondían a Córdoba un total de 16000 viviendas. Este programa abrió un registro y posteriormente realizó un sorteo para la selección de las familias, pero no se implementó debido a que no se transfirieron los fondos desde el Gobierno nacional. Una de las experiencias que surgió de este registro de familias es la Asociación Hogar Clase Media Mix, sobre las que enumero en el desarrollo de las estrategias de acceso al suelo urbano en el capítulo quinto.

El programa Lotengo fue lanzado en el año 2015, se propuso construir lotes con servicios de manera directa o asociada a los municipios, asumiendo la problemática de las dificultades de los sectores con ingresos formales de acceder al mercado inmobiliario debido a los costos de la tierra en Córdoba. El programa Lotengo consistió en la transferencia a título oneroso de lotes con infraestructura, destinados a grupos familiares que residan en el territorio de la provincia de Córdoba, con la finalidad de construir viviendas unifamiliares, para uso exclusivo y permanente del grupo familiar, los que serán intransferibles, total o parcialmente, hasta su cancelación crediticia, previa conformidad de la Dirección de Vivienda. Para acceder a los beneficios del programa Lotengo el grupo familiar deberá residir en el ámbito de la provincia de Córdoba, no ser propietario de inmueble alguno, no haber sido adjudicatario de la Diprovi u otros créditos con fines de adquisición de vivienda, cumplir con los requisitos establecidos en la Ley Fonavi. Este programa no incluyó a sectores sin ingresos formales. Para la ejecución de este programa relevé la sanción de la ley n.º 10362, en agosto del año 2016, que habilita la realización de loteos en el marco del programa. La ley, que surge a instancias del Gobierno provincial, flexibiliza, suprime y reduce trámites, procedimientos y la aplicación de legislaciones que deben cumplir los loteos que se realizan en Córdoba, ya sea a cargo del Estado provincial como de los municipios, buscando como objetivo la reducción de los tiempos que lleva la aprobación y escrituración de un loteo. Esta ley fue duramente cuestionada por diversos colectivos sociales y ambientales porque, entre otras normas, el propio Estado se exime de cumplir la ley n.º 10238 que obliga a obtener la licencia ambiental de los emprendimientos habitacionales. De esta manera, el propio Estado provincial se desobliga a cumplimentar normas que sí exige a actores privados y a organizaciones sociales. Desde este programa se propuso realizar 30000 lotes en toda la provincia, de los cuales 13000 se proyectaron en la ciudad de Córdoba, en el periodo 2016-2019, pero para el año 2017, solo se realizaron 1976 sorteos de adjudicación de lotes, representando esto el 15 % de lo previsto<sup>15</sup>. En las consultas realizadas con funcionarios, expresaron la dificultad en la ciudad de Córdoba para avanzar en este tipo de programas ante el costo de la tierra urbana y la falta de coordinación con el gobierno de la ciudad de Córdoba.

---

<sup>15</sup> Información provista por la página oficial del programa: <http://lotengo.cba.gov.ar/>

### **3.4. Legislaciones y programas destinados a sectores en situación de pobreza implementados desde el Gobierno de la Provincia de Córdoba (1999-2017)**

#### **3.4.1. Programa Vida Digna. Ley n.º 9854**

El Programa Vida Digna, creado por la Ley n.º 9854 sancionada en el año 2010, se propuso atender el déficit habitacional cualitativo otorgando asistencia económica con la finalidad de que las personas pudieran realizar mejoras edilicias en sus hogares. Según establece la ley, podrán acceder los integrantes de hogares que vivan en condiciones de hacinamiento y/o no posean baños en las viviendas que habitan. Las familias que acceden a este programa denominado de mejoramiento habitacional, deberán ser propietarios o poseedores a título de dueño del inmueble, o tener en préstamo un inmueble de un familiar. La operatoria implica la entrega de créditos por 30 mil pesos (año 2017). Los fondos se otorgan en dos etapas: la primera, de \$15000 pesos (al comenzar la obra), y la segunda, de \$15000, una vez verificado el avance de los trabajos. Según establecido por la ley n.º 9854 la asistencia contempla tres tipologías: 1) Para hogares que se encuentren por encima del parámetro de pobreza, se otorgará un crédito por el monto total, a devolver en un plazo máximo de 10 años y en cuotas mensuales sin interés, según cada caso; 2) Para hogares que se encuentren por debajo del parámetro de pobreza, se subsidiará el 50 por ciento del monto total y se entregará un crédito por el saldo, a devolver en un plazo máximo de 10 años y en cuotas mensuales sin interés; 3) Para hogares que se encuentren en situación de indigencia, se subsidiará el ciento por ciento del monto total. Si viven en la ciudad de Córdoba, las familias son atendidas por el Ministerio de Desarrollo Social. Según fuentes periodísticas (*La Voz*, 2017) se entregaron 65 mil prestaciones en el programa Vida Digna desde su creación en 2010 hasta el año 2017, de los cuales el 40 % estuvo destinado en la ciudad de Córdoba. Esta ley es relevante porque permitió que familias reconocidas como poseedoras en el marco de la ley n.º 9150 o que estuvieran bajo algún programa de regularización dominial de la Dirección de Escrituración de Viviendas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, pudieran acceder al financiamiento para la mejora de la vivienda, posibilitando la consolidación de situaciones posesorias.

### 3.4.2. Ley provincial n.º 9150 y la adhesión a Ley n.º 24374 de Regularización Dominial

Si bien a nivel nacional se sancionó la Ley n.º 24374 de Regularización Dominial, el gobierno de Córdoba tardó en adherir y sancionó otras leyes que se consolidaron en la ley n.º 9150/04 que recoge los contenidos de las Leyes n.º 9100 y n.º 8932, y se propone intervenir en el saneamiento de títulos de inmuebles rurales y urbanos. Esta ley creó un organismo destinado a ser unidad ejecutora provincial en el Ministerio de Justicia que se denomina Programa Tierra para el Futuro. Entre los postulados y objetivos establece que se pueden realizar todos los actos y trámites que resulten necesarios y conducentes para el saneamiento de los títulos de propiedad, se prevé que se realicen las tareas necesarias para determinar los inmuebles en situación de irregularidad o conflicto dominial e investigar los antecedentes que resulten necesarios para resolver su situación, entre otros aspectos como la gratuidad de los trámites ante el Estado. La ley fija un procedimiento previsto en los artículos 9 al 14 para el caso de que prospere la solicitud de las familias. Lo que esta legislación permite alcanzar es la inscripción de la posesión en el Registro de Poseedores. Este título posesorio no permite su consolidación en una escritura o título perfecto, según lo disponen los artículos 17 y 18, por lo que la situación posesoria se consolidaría de manera definitiva únicamente iniciando el proceso judicial (un juicio de usucapión) con los costos que esto genera y los tiempos que lleva. En la provincia de Córdoba, esta problemática refleja a familias que han ocupado lotes que ya están subdivididos o poseen boletos de compra que se han vencido y no han logrado escriturar, entre otras cuestiones, y que además no cuentan con los recursos para afrontar los costosos juicios de usucapión. Según datos recogidos, desde la Unidad Ejecutoria del Programa Tierra para el Futuro indican que hasta el año 2017 43663 familias de toda la provincia han iniciado trámites en el Registro de Poseedores –7766 se radican en la ciudad de Córdoba– y solo se han entregado quinientos certificados posesorios, mostrando el proceso una muy baja efectividad. Además, los certificados no dan seguridad jurídica, ya que en cualquier momento el proceso posesorio puede ser interrumpido por quien reclame la titularidad dominial de manera judicial. Como señalé en un artículo sobre la cuestión: “Con la ley n.º 9150 el gobierno provincial, generó un mecanismo administrativo de registro posesorio que no permite concluir con la regularización dominial y el acceso a la escritura individual”. (Galán, 2018)

Otra de las legislaciones sobre la cuestión, como ya señalé en el apartado referido a las políticas nacionales, es la Ley n.º 24374 de Regularización Dominial. La legislatura provincial adhirió a esta ley recién en el año 2010 (mediante la ley N° 9811) pero no avanzó en su reglamentación. Esta legislación permite a las familias que ejercen la ocupación o posesión con fecha anterior al 1 de enero de 2009 (art. 1) de lotes con destino a vivienda familiar, obtener la escritura de sus lotes y viviendas pasados los 10 años del reconocimiento de la posesión (art. 8). Es decir que se evita el juicio de usucapión y por una vía administrativa se logra sanear y regularizar definitivamente, entregando la escritura de la vivienda. Ha sido pública la resistencia para que se aplique esta ley desde los Colegios de Abogados, que llevó inclusive a recursos de inconstitucionalidad de la ley n.º 24374 y que fueron rechazados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. A pesar de la adhesión, al no estar reglamentada la normativa no se encuentra operativa.

### **3.4.3. Ley provincial n.º 7688 de Escrituración por Convenio Fiduciario**

Una situación que emerge de la creciente interlocución estatal con las organizaciones sociales que acceden a la compra de tierras con destino a planes de viviendas es la cuestión referida a la Ley n.º 7688 que somete la titularidad dominial de terrenos adquiridos por organizaciones sociales bajo la forma del convenio fiduciario. Esta norma surge como una iniciativa del área social del Gobierno provincial en el año 1988 con el fin de “proteger” el título de propiedad de terrenos destinados a la construcción de viviendas pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, ante el riesgo de que entre el tiempo que transcurre desde la adquisición del terreno por parte de la organización y la escrituración efectiva de las viviendas a favor de las familias, se produjera alguna situación que hiciera peligrar la titularidad dominial tales como la disolución de la organización, embargos, etc. Esta ley autorizó al Poder Ejecutivo de la Provincia a celebrar relaciones jurídicas a efectos de adquirir y transferir el dominio imperfecto, en su carácter de fiduciario, para la promoción de loteos con destino a viviendas económicas para personas de escasos recursos, en sus etapas de urbanización, construcción y posterior escrituración a los fideicomisarios, conforme a los convenios que celebre a tal fin con cooperativas, mutuales o asociaciones civiles, debiendo ajustarse a las pautas previstas en un convenio tipo que es parte integrante de la ley. Las áreas intervinientes son el Ministerio de Desarrollo Social que suscribe el convenio, y Escribanía de Gobierno o los escribanos de Registro donde se prevé la firma del convenio y

la escritura. En tal sentido, relevé que entre los años 2000 y 2012 se concretaron una importante cantidad de escrituraciones en el marco de esta ley (ver la Tabla n.º 2), ya sea porque varias organizaciones adquirieron terrenos con esta modalidad o porque en otras situaciones las organizaciones aún no tenían su escritura y necesitaban regularizar su situación dominial para acceder al programa de viviendas. Un caso especial que se identificó es el de la Cooperativa La Merced que realizó la escritura mediante esta ley, a los fines de proteger la propiedad que se encontraba a nombre de la Cooperativa, pero ante el riesgo de que la tierra fuera embargada por un juicio laboral, decidió transferirla al Estado provincial.

#### 3.4.4. Resolución Ministerial n.º 324/00 de Regularización Dominial

La instauración del denominado Programa de Regularización Dominial en el ámbito del entonces Ministerio de la Solidaridad en el año 2000, se efectivizó mediante Resolución Ministerial N° 324/2000. Esta resolución propuso el abordaje de los loteos pendientes de aprobación y de escrituración y el ordenamiento urbano y regularización dominial de los asentamientos villeros. En este marco, en el año 2000 se promovió desde la Dirección de Hábitat Social, en conjunto con las ONG Serviproh, Sehas, Cooperativa La Minga, Taller Carlos Mugica, Cecopal y la UOBDS, un relevamiento sobre un conjunto de cien planes de vivienda destinados a familias de villas y barrios carenciados, iniciados y no terminados desde las distintas gestiones del gobierno, a los fines de conocer el estado en que se encontraban los expedientes de loteo, obras de infraestructura y vivienda, situación de la organización y dominial<sup>16</sup>. Sobre esta base, en el año 2001 se sancionó la ordenanza 10374 de loteos pendientes de aprobación.

**Tabla n° 2: Organizaciones que escrituraron colectivamente con la Ley n.º 7688 (información referida al periodo 1992-2010)**

Organización comunitaria	Cantidad de familias
Asociación Civil 26 de Junio (Villa Richardson)	52
Cooperativa de Vivienda El Amanecer	110
Cooperativa de Vivienda “Nueva Familia”	50
Cooperativa “Fuerza y Unión”	50
Cooperativa de Vivienda 24 de Septiembre	70

<sup>16</sup> Informe realizado por el autor en base a las fuentes consultadas.

Cooperativa de Vivienda 26 de Junio	127
Asociación Mutual Bajo Yapeyú	137
Cooperativa La Merced	300
Cooperativa Unidad y Esperanza	80
Asociación Civil Obispo Angelelli	376
Cooperativa Libertad	110
Cooperativa La Ilusión	60
Cooperativa El Arca	100
Cooperativa Sol Naciente	128
Asociación Nicolás de Bari	61
TOTAL	1811

Fuente: Elaboración propia sobre la información suministrada por la Dirección de Hábitat Social del ex Ministerio de la Solidaridad y relevamientos propios.

### 3.4.5. Los impuestos a los loteos y la Ley provincial n.º 9453/07

En esta misma línea de facilitar los procesos de aprobación de loteos, fue sancionada la Ley provincial n.º 9453/07 en diciembre de 2007, y en su artículo primero incluye en la exención impositiva prevista en el artículo 139 inciso 2 del Código Tributario Provincial “(...) a los inmuebles de propiedad de las organizaciones comunitarias constituidas legalmente”. Esta ley permite que los loteos de interés social, que en gran medida incluyen a planes de vivienda iniciados por cooperativas que se conformaron a partir de población proveniente de villas de emergencia, sean eximidos del pago del impuesto inmobiliario mientras dure el proceso de aprobación de loteo y se inicie la escrituración individual.

Otro aspecto relevante en estos procesos de eximición de tasas e impuestos es el que estableció la Resolución Normativa n.º 96 de mayo de 2004, emitida por la Dirección General de Catastro, que permitió la eximición del pago de la tasa para la inscripción del plano en los casos de los loteos sociales, que previamente hubieran sido certificados a tales fines por el área social del gobierno. En estos procesos de generación de estas normas y en la aprobación legislativa, participaron activamente organizaciones comunitarias y ONG con trayectoria en programas de hábitat social.

Ley n.º 23967 y su implementación en Córdoba. La provincia de Cór-

doba firmó un convenio en el año 2002 para la implementación del Programa Arraigo, que posteriormente se denominaría CNTHS (los objetivos y lineamientos de esta ley están desarrollados en el apartado referido a las políticas nacionales), y en ese marco se ejecutaron acciones para regularizar la situación dominial de los siguientes asentamientos:

**Tabla n.º 3: Listado de planes intervenidos por la Ley n.º 23967**

Barrio o asentamiento	Cantidad de familias
Coronel Olmedo	120
Ferrocarril Alta Córdoba Sectores 1 y 2	50
José I. Díaz	650
Total familias	820

Fuente: Elaboración propia sobre la información suministrada por la Dirección de Hábitat Social y relevamientos propios. Información referida al periodo 1992-2010.

### 3.4.6. El *Promeba* y su implementación en Córdoba

Este programa comenzó a implementarse, como ya mencioné, mediante el convenio del Gobierno nacional que tomó el crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID n.º 940 OC/AR) en el año 1997. La provincia de Córdoba adhirió en el año 1998, afectándose ese momento un fondo de USD 8.200.000, que luego fue ampliado con adendas para ejecutar más obras. Este programa es objeto de estudio en la investigación atento a la población a la que está destinado, en tanto expresó el proceso de disputa de organizaciones sociales para regularizar situaciones de tomas de tierras y acceso a servicios y regularización dominial. El programa poseía a nivel nacional una unidad coordinadora que es la unidad ejecutora denominada UCN, y también previó a nivel provincial la conformación de una unidad ejecutora específica denominada UEP (Unidad Ejecutora Provincial). La implementación de este programa se realizó desde el área de la Agencia Córdoba Inversión y Financiamiento (ACIF), donde se conformó un equipo responsable para la ejecución del *Promeba*, según los requisitos establecidos por el Reglamento Operativo.

Los dos proyectos que iniciaron su ejecución en el año 2000 son el del asentamiento denominado “Joison” en barrio Villa El Libertador y el de las Cooperativas Los Andes Renuevo y Los Paraísos de barrio José Ignacio Díaz. En un trabajo anterior (Galán, 2010) recuperé las intervenciones de barrio



José I. Díaz 1ª Sección, y es importante aclarar que las tierras ocupadas pertenecían al Estado nacional y al Estado provincial y en tal sentido, para la ejecución de este proyecto, fue necesaria la articulación para resolver la situación dominial con el Programa Arraigo, y el Estado provincial que intervino aplicando la Ley de Villas n.º 5288. En el proceso de formulación fue muy activo el rol de las tres cooperativas: Los Andes, El Renuevo y Los Paraísos que funcionaban en barrio José I. Díaz, ya que participaron de todas las instancias de gestión, fundamentalmente ante el Municipio, para que visara el proyecto de loteo, proceso que llevó varios años debido a la informalidad de la ocupación y a la dificultad de los técnicos municipales para “entender” este tipo de situaciones de hábitat informal. Durante este proceso, las cooperativas contaron con el asesoramiento de Serviproh, que en el momento de la formulación del Programa de Desarrollo Social (PDS), que fue contratada para que sus equipos técnicos formularan el componente social del proyecto. El proyecto de Villa El Libertador, se formuló con la participación de dos organizaciones comunitarias que representaban a los vecinos, Cooperativa La Décima y Cooperativa Joison, y que además son propietarias de los terrenos donde se ejecutó el proyecto. En este caso, Sehas participó de la formulación de algunos componentes del proyecto mediante sus equipos técnicos, ya que las organizaciones venían trabajando con esta ONG desde el proceso de acceso a la tierra. En ambos casos se conformó un espacio de trabajo asociado entre representantes de las organizaciones comunitarias, las ONG de asesoramiento técnico y la UEP para el proceso de formulación del PEI. Es importante resaltar el rol activo que asumieron las organizaciones de los vecinos, ya que los proyectos fueron motorizados por la gestión de las organizaciones comunitarias. En el caso de las villas Barranca Yaco y Bajo Pueyrredón el disparador fue una sentencia de desalojo de las familias ocupantes de los dos asentamientos a instancias de un juicio iniciado por los propietarios de los terrenos, lo que activó un antiguo reclamo de los vecinos y dio forma a un proyecto de expropiación de los terrenos que en poco tiempo se convirtió en ley. En ambos casos los instrumentos legales de expropiación indican que el destino de estos terrenos era para el desarrollo de Programas de Mejoramiento de Barrios.

Otro caso donde se procedió a realizar la expropiación es el Asentamiento General Savio, donde se registraron, según datos dados por el gobierno provincial, 840 familias. Estos procesos muestran que la intervención de este programa y su incorporación a la agenda de gestión estuvo condicionada por la presión de las organizaciones y por factores externos o de contextos como son los desalojos, que imponen al Gobierno provincial su interven-

ción, acudiendo al Promeba como una alternativa programática y de financiamiento para atender problemáticas habitacionales no contempladas en los presupuestos locales. A partir de información suministrada por el director de Hábitat Social de la Provincia, se supo que durante el año 2015 el Gobierno nacional, asumió el financiamiento de los proyectos del Campo de la Ribera, Villa La Tela, Barranca Yaco y Bajo Pueyrredón, en la ciudad de Córdoba, los que iniciaron sus obras durante el año 2017, por lo que se carece de información sobre el estado de avance de las mismas. Un aspecto relevante en todas estas intervenciones es la ausencia total, en la formulación y ejecución de este programa, de parte del Municipio de la ciudad de Córdoba.

Los dos primeros proyectos con intervención en el año 2000 (Joison y José I. Díaz) al año 2017 no tenían finalizada la aprobación del loteo. De todos los proyectos intervenidos con acciones de mejoramiento barrial, la Cooperativa Arpeboch es la única que logró la aprobación de loteo e iniciar el proceso de escrituración de las viviendas.

**Tabla n.º 4. Listado de planes con intervención del Promeba y con fondos provinciales del Programa Vida Digna en la ciudad de Córdoba (2000-2017)**

Villa / Asentamiento	Cantidad de familias	Inicio gestión del proyecto	Estado de situación al 2017
Villa El Libertador	250	2000	Ejecutadas las obras de infraestructura restan la entrega de escrituras
Asentamiento J. I. Díaz	650	2000	Ejecutadas las obras de infraestructura restan la entrega de escrituras
Campo de la Ribera / Villa Inés / El Trébol	544	2016	En Ejecución
Villa Barranca Yaco	400	2008	En Ejecución
Villa Bajo Pueyrredón	480	2008	En Ejecución
Cooperativa Arpeboch	230	2012	Ejecutado
Asentamiento Gral. Savio	840	2009	Ejecutadas las obras de infraestructura restan la entrega de escrituras
Tropezón	240	2016	En Ejecución
Comunidad Renault	400	2012	En Ejecución
Villa La Tela	920	2016	En Ejecución
TOTAL FAMILIAS	4954		

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Dirección de Hábitat Social Ministerio Desarrollo Social.

### 3.4.7. Programa Emergencia Habitacional para la Rehabilitación de los Grupos Vulnerables afectados por las Inundaciones en la ciudad de Córdoba: “Mi Casa Mi Vida” (MCMV)

Este proyecto se ejecutó entre el año 2002 y el año 2010 y se financió con fondos de créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (créditos BID 1287 OC/AR y 1765 OC/AR) y fondos de contraparte local. Con estos recursos se ejecutaron planes de viviendas que tenían por destinatarios a, –según se describe en el Reglamento Operativo del Programa–, “(...) familias en situación de pobreza estructural, que ven comprometida su supervivencia y son integrantes de grupos vulnerables que habitaban zonas inundables y de riesgo ambiental de la ciudad de Córdoba”. De los relevamientos realizados y de los proyectos ejecutados se desprende que se han construido y entregado 9989 viviendas a familias que estaban localizadas en setenta villas de emergencia. En cuanto a la disponibilidad de terrenos para la construcción de estas viviendas se detallan en la Tabla n.º 5 las treinta organizaciones comunitarias que presentaron los 2771 lotes adquiridos previamente a la ejecución del programa MCMV (Galán, 2010).

Con relación al origen de los lotes, teniendo en cuenta los terrenos afectados a los proyectos ejecutados por el programa MCMV, en la Tabla n.º 6 se da cuenta la propiedad de los mismos, según el sector que lo aporta.

La tabla muestra que el 65,06 % de los terrenos se correspondían a la titularidad del Estado provincial, algunos adquiridos con anterioridad para otros fines y posteriormente afectados al programa, como los casos de Juárez Celman (hoy denominado Ciudad de los Niños) y el Chingolo I, mientras que el resto fue adquirido para destinarlo a este proyecto mediante la modalidad de compra directa en el mercado inmobiliario. En el caso del Municipio de la ciudad de Córdoba, aportó terrenos que poseía y que tenían otro destino, como el caso de ZEPa que estaba destinado a la expansión del Mercado de Abasto y luego fue reasignado para este programa. Entre los terrenos aportados por la Municipalidad y la Provincia se concentra el 72,25 %, y el 27,75 % restante corresponde a organizaciones comunitarias.

Con respecto a los terrenos de las organizaciones comunitarias, fueron adquiridos en el marco de estrategias de gestión ante el Estado provincial y con anterioridad al programa MCMV, y al momento de la ejecución del programa no habían logrado la afectación de presupuestos para la ejecución de los planes de vivienda. En algunos casos, la compra del terreno databa del año 1988 (Mutual Esperanza, hoy denominado Ciudad Obispo Angelelli),

otros fueron adquiridos en la época de la MCPS 1992-1995, con proyectos a los que no se les adjudicó presupuesto para la ejecución de los programas de vivienda en forma completa, ya que algunos terrenos tenían inversiones parciales de infraestructura o de viviendas, pero ninguno terminado. Otros terrenos se adquirieron entre 1999 y 2001, sobre este aspecto amplió en el desarrollo de las estrategias de acceso al suelo.

Resulta relevante y significativo que el 27,75 % de los terrenos donde se construyeron viviendas del programa MCMV, fueran de las organizaciones comunitarias, ya que este dato da cuenta de una estrategia de las organizaciones para ser incorporados al programa MCMV desde donde logran que se construyan las viviendas y ejecuten las infraestructuras.

**Tabla n.º 5. Organizaciones con terrenos afectados al programa MCMV**

Organizaciones y Planes de Vivienda	Cantidad de viviendas
Chingolo I (Coop. 24 de Septiembre y 26 de Junio)	132
Asociación La Esperanza	80
Boedo. Cooperativa Sol Naciente	128
Los Álamos. Asoc. Ambrosio Funes y Parque Esperanza	178
Cornú. Asoc. La Pequeña y Coop. 2 de Mayo	129
Malvinas Argentinas. Coop. Nicolás de Bari y Coop. El Hornero	131
Argüello. Asoc. Corazón y Papel y Consorcio Independencia	147
Santa Isabel. Asociación Civil	54
Inaudi. Asociación Civil 2 de Abril	60
Cooperativa Recreo del Norte	62
Colinas de Barranca. Coop. Barranca Yaco	223
Cooperativa Las Lilas	81
Villa Libertador. Coop. Dignidad y Libertad	41
Cooperativa Parque Liceo	69
Cooperativa El Arca - Marco Sastre	48
Cooperativa 20 de Junio	65
Cooperativa Agrupación Unidos	49
Cooperativa La Cañada	62
Cafferata. Coop. Nuevo Amanecer	76
Villa Bustos. Coop. 16 de Abril y Coop. Esperanza del Sur	197
Posta de Vargas. Asociación Civil Richardson	52

Los Boulevares. Coop. La Ilusión	93
Ciudad Obispo Angelelli. Asociación Obispo Angelelli y Mutual La Esperanza	564
Parque Liceo II. Coop. 12 de Enero	50
Total	2771

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada de referentes sociales y de la Dirección de Hábitat del Ministerio de Desarrollo Social de Córdoba.

**Tabla n.º 6. Origen de los terrenos afectados al programa MCMV según la titularidad dominial**

Categorías	Unidades de Vivienda fr.	%
Estatat Provincial	6499	65,06 %
Estatat Municipal	719	7,19 %
Asociaciones civiles - Cooperativas	2771	27,75 %
Total lotes	9989	100,00 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Galán (2010) y documentos consultados de la Dirección de Hábitat Social, Ministerio Desarrollo Social, Gobierno de Córdoba.

Para el Gobierno de Córdoba, fue muy importante contar con esta disponibilidad de terrenos, ya que fueron los primeros proyectos en ser ejecutados. Las organizaciones venían realizando demandas al Gobierno provincial para que se las incluyera en sus operatorias de vivienda; algunas eran miembros de la UOBDS y estaban asesoradas por ONG. Como resumen de la situación, se puede describir que el 27,75 % de los terrenos fueron provistos por treinta organizaciones comunitarias preexistentes al programa, y que agrupaban a 2771 familias, sobre un total de 9989 familias que recibieron sus viviendas en el programa habitacional. En el capítulo cuarto profundizaré sobre las organizaciones que participaron del programa MCMV que dan cuenta del proceso de acuerdo y negociación para su incorporación y demás aspectos.

### 3.4.8. Ley n.º 9811 de Escrituración de Viviendas Sociales

La disputa de las organizaciones sociales por acceder a la escrituración de las viviendas impulsó diferentes estrategias, lo que llevó a la sanción de diversas leyes, primero la Ley n.º 8121, luego la Ley n.º 8689 y durante el año 2010 la Ley n.º 9811 que crea el “Régimen de Escrituración Gratuita de Viviendas Sociales” para los inmuebles que tengan como destino principal

el de casa habitación única, permanente y de carácter económico –incluidos los lotes alcanzados por la Ley nacional n.º 14005– y amplía su aplicación a otras situaciones referidas a la primera escritura traslativa de dominio. Esta legislación fija su autoridad de aplicación en la Dirección de Escrituración de Viviendas Sociales dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

Según informes de la Dirección de Escrituración de Viviendas Sociales, documentos consultados y entrevistas realizadas, se han entregado 5330 escrituras individuales a planes, tanto construidos por el Estado como aquellos llevados adelante por organizaciones sociales, en el periodo que comprende desde el año 2000 hasta el año 2017. A continuación, se presentan en la Tabla n.º 7 los planes con loteos aprobados y la cantidad de escrituras entregadas o en proceso<sup>17</sup>.

**Tabla n° 7: Listado de planes de viviendas escriturados periodo años 2000-2017**

Planes de vivienda construidos con fondos créditos BID			
Barrios- año de inicio del plan	Cantidad de viviendas	Escrituradas	En proceso de escrituración
Villa Cornú - Argüello - Corazón y Papel (Nuevo Argüello)- 1994	34	34	0
Chachapoyas - Ciudad de los Cuartetos- 2005	480	359	121
Amp. Cabildo- 2006	570	430	140
Ciudad Evita- 2005	574	438	136
El Hornero- 2004	70	58	12
Ciudad de los Niños- 2005	412	363	49
Ciudad de Mis Sueños- 2005	565	495	70
Coop. Nicolás de Bari- 2005	61	61	0
Boedo- 2005	128	94	34
Ampliación Yapeyú- 2006	138	101	37
Inaudi anexo Coop. El Algarrobo- 2006	60	39	21
San Lucas- 2007	230	149	81
Asoc. Civil el Milagro Nuestra Sra. -2005	54	39	15
Cafferata (Alta Gracia)- 2007	76	51	25

<sup>17</sup> Esta información es confrontada, en el apartado referido a los loteos y planes de vivienda y las ordenanzas de regularización urbano dominial, que desarrollo en el segmento referido al Municipio de Córdoba, dentro de este mismo capítulo.

Los Álamos Coop. Parque Esperanza-2007	98	66	32
Renacimiento Mutual Barraca Yaco- 2006	223	185	38
Ciudad Obispo Angelelli sector Angelelli- 2005	376	314	62
Los Álamos Coop. Ambrosio Funes-2004	80	62	18
Asociación civil la Esperanza- 2004	80	61	19
Villa Azalais Juan Pablo II- 2006	359	297	62
20 de junio Coop. El Amanecer- 2006	65	46	19
Nuevo Argüello Consorcio Independencia- 2006	147	65	82
Recreo Norte- 2006	87	46	41
Parque Liceo Coop. 12 de Enero- 2004	25	21	4
Subtotal	4992	3874	1118
Planes de Vivienda escriturados leyes n° 9811 y n° 8689			
Barrios	N.º vivien- das	Escri- turadas	En proceso de escrituración
B° Posta de Vargas (Mutual Los Granaderos)	210	143	67
23 de Abril (Sehas)	456	379	77
Coop. El Arco	143	95	48
Coop. Arpeboch. 1995	240	174	66
Coop. Pedacito I Cielo.	78	53	25
Coop. 12 de Enero. 2005	23	23	0
B° El Quebracho. 1985	631	478	153
B° Patricios	200	26	174
B° Kairos	81	9	72
B° Villa Aspacia	42	21	21
Coop. El Amanecer B° Mirador de las Sierras	55	55	0
Cooperativa Colinas del Cerro. 1972	120	120	0
Cooperativa La Esperanza. B° Cerro Norte. 1995	130	130	0
Subtotal	2409	1456	703

Fuente: Elaboración propia año 2017, sobre la información suministrada por la Dirección de Escrituración de Viviendas Sociales, Dirección de Hábitat Social del Ministerio Desarrollo Social y relevamientos propios.

Del informe se desprende que son 37 los planes de viviendas que obtuvieron la aprobación de los loteos y que logran realizar las escrituras individuales, que incluyen tanto a los desarrollados por el Estado provincial como a los que impulsaron las organizaciones comunitarias.

Lo más relevante de esta información es el tiempo que llevó la aprobación de los loteos: el caso con más antigüedad es el de Colinas del Cerro, que se desarrolló en el año 1972 y recién después de 28 años logra las escrituras individuales. Los más recientes se iniciaron con el programa MCMV, se construyen a partir de 2003 y lograron algunos, a partir del año 2012, las escrituras individuales.

El proyecto de investigación en el que trabajé durante los años 2006 y 2007, dirigido por Brussino (2007), realizó una evaluación de los impactos de las políticas de regularización dominial, para lo cual fueron seleccionados dos loteos que al momento del trabajo de campo habían concretado la escrituración individual de las viviendas. En este relevamiento los casos que se abordaron fueron la Cooperativa Colinas del Cerro (esta organización surge producto de una toma de tierras en el año 1970 luego de las inundaciones), donde se escrituraron las viviendas a 105 familias, y de la Cooperativa La Esperanza de barrio Cerro Norte, que realizó un convenio con la Municipalidad de Córdoba y con el Gobierno provincial en el año 1993, en el cual este último se comprometió a escriturar 120 viviendas, en el marco de las luchas de la Coordinadora de Lotes Indexados y de haber tenido sus habitantes riesgo de remate de las viviendas. En ambos casos, las escrituras fueron gratuitas para las familias. Estas escrituraciones se realizaron entre los años 2000 y 2003.

Una de las dimensiones evaluada fue la sensación de arraigo generada por la escrituración, resultando que el 95 % valoró positivamente la escrituración, expresado en un 38 % de los entrevistados que señaló tener “alivio, tranquilidad y seguridad”, un 33 % manifestó “sentirse dueños”, un 9 % dijo que le generó “alegría”, un 6 % “bienestar”, otro 9 % manifestó “dejar algo para los niños”, y un 5 % expresó que la escritura no le trajo “ningún beneficio”.

Por otra parte, al consultarse a los entrevistados si pensaban seguir viviendo en la misma casa, un 95,04 % contestó afirmativamente, y al consultarle sobre si pensaba hacer mejoramiento de la vivienda un 81,8 % de los entrevistados se inclinó por esta opción. Los datos revelan que la tranquilidad y seguridad expresada por las familias respecto a la escritura, se materializa en el arraigo y los mejoramientos en las viviendas y en una mejora en la calidad de vida. En el caso de la Cooperativa La Esperanza, el impacto referido a la “tranquilidad” por las familias resultó más relevante teniendo en cuenta que pasaron por la experiencia de riesgo de remate de sus viviendas por la aplicación de un sistema de indexación de sus deudas. De los resultados de la investigación se desprendió el alto valor que le otorgan las familias a la titulación de la vivienda.



### 3.4.9. La política de las tarifas de los servicios públicos Decreto n.º 1357/06

Las demandas por el acceso y regularización a los servicios públicos en términos de calidad y seguridad formaron parte de las luchas de las organizaciones sociales. En ese contexto se fueron dando respuestas mediante diversas políticas desde el Estado provincial, entre las que se destaca la lucha por la tarifa social en los servicios de agua y luz y del impuesto inmobiliario. En el marco del relevamiento realizado sobre las operatorias vigentes, se identificó el Decreto n.º 1357/2006 del Gobierno Provincial de creación del Programa de “Reconstrucción social” que en sus consideraciones hace referencia a:

(...) la sustentabilidad de la vivienda, comprendiendo esta no sólo la provisión de los servicios públicos elementales, sino también el cumplimiento de las cargas públicas impuestas por el mismo Estado, (...) que posibilitar dicho cumplimiento a sectores de la sociedad que no se encuentran en condiciones económicas suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, es fundamental a los fines de hacer efectiva una política de inclusión social.

Este decreto se enmarcó en la Ley provincial n.º 8835 Carta del Ciudadano y las Leyes de Reforma y Modernización del Estado. En la descripción del decreto se establecieron los objetivos, el tipo de prestación y la población destinataria. En su art. 2 se definió que:

(...) los objetivos de la “Tarifa Solidaria” es reducir los gastos de tarifas e impuestos de la vivienda de las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza (...) a través de un régimen de tarifa social para servicios públicos y la disminución o exención del impuesto inmobiliario para la vivienda que habite el beneficiario y de la que sea propietario o poseedor a título de tal del referido inmueble.

En su art. 3 se estableció que para definir los beneficiarios se tendrán en cuenta los valores de las líneas de pobreza y de indigencia que periódicamente difunde el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec). El art. 4 establece dos tipologías de hogares: 1) Hogares pobres, 2) Hogares Indigentes, los que serán definidos según la línea de ingresos que fije el Indec. En cuanto a los beneficios que establece el decreto, los mismos alcanzan al impuesto inmobiliario, el servicio de agua y el servicio de luz. Este programa ha funcionado desde el año 2006 donde se dio participación en algunos momentos de su implementación

al Colegio de Profesionales de Servicio Social para que realizaran los informes sociales que justificaran el acceso a los beneficios otorgados por el decreto.

### **3.5. Las políticas urbanas y habitacionales en el Municipio de la ciudad de Córdoba (1991-2017)**

Para la reconstrucción de las políticas del Municipio de la ciudad de Córdoba no desagregué los dos momentos que se tuvieron en cuenta para el espacio de las políticas a nivel nacional y provincial, debido a que se registró una continuidad en las políticas urbanas habitacionales. En tal sentido se relevó una política activa que tuvo continuidad durante todo el periodo de estudio (1999-2017) de parte de la Municipalidad de Córdoba en lo referido a la regulación del uso del suelo que favoreció el proceso de mercantilización y el desarrollo de proyectos del sector denominado desarrollista. Por otra parte, quiero hacer una nota aclaratoria, en torno a que el trabajo de relevamiento de fuentes secundarias se focalizó en las políticas desarrolladas por la Municipalidad de Córdoba, mientras que, con el trabajo de fuentes directas, realicé un acercamiento a las relaciones entre estrategias desarrolladas por organizaciones y los municipios del Gran Córdoba donde estas se desarrollaron.

#### **3.5.1. Las competencias de las políticas municipales en la planificación urbana**

En el presente apartado recupero diferentes trabajos de investigación en torno a la transformación urbana que se produjo en el periodo de estudio referido a las políticas de regulación del suelo en la ciudad de Córdoba, identificando los marcos normativos que se dictaron. Otro de los factores que identifico son las acciones que desarrollaron los sectores empresarios vinculados a las inversiones inmobiliarias y el impacto que esto generó sobre el valor de suelo urbano, cómo esta situación repercutió sobre las posibilidades que han tenido los sectores populares con ingresos insuficientes para acceder al suelo urbano, y cómo estas condiciones operaron como condicionantes para el desarrollo de las estrategias sobre las que se centra el problema objeto de estudio.

Como ya señalé, es necesario tener en cuenta que las intervenciones de las políticas municipales se dan en el marco del análisis de las profundas transformaciones que se desarrollaron en la Argentina, a partir de la aplicación del modelo neoliberal con sus implicancias en las políticas públicas y el proceso incremental de absorción por parte del mercado inmobiliario de la renta

extraordinaria, generada por el modelo agro-minero exportador que se profundizó a partir de la crisis del año 2001. En este contexto, es que reconstruyo el rol y las políticas municipales de la ciudad de Córdoba, su impacto en la valorización del suelo urbano y las posibilidades de acceso a este de parte de los sectores populares en situación de pobreza.

Para poder comprender esta participación del Municipio es importante destacar que, según el artículo 184 de la Constitución Provincial, es función de los municipios regular el uso del suelo, y en el apartado 11 del artículo se establece que es función de los municipios “Regular y coordinar planes urbanísticos y edilicios”, por lo que serán las ordenanzas y demás normativas que se dicten a nivel de la gestión local las que determinen las lógicas con las que se planifica el uso del suelo.

La Carta Orgánica Municipal establece en su artículo n.º 27 las facultades del Municipio en lo referido al desarrollo urbano, fijando sus competencias, entre las que se destacan las referidas a la planificación urbana y el derecho a la vivienda:

- Promover, proyectar y ejecutar las obras de infraestructura, equipamiento y servicios públicos en concordancia con los planes de desarrollo urbano y social municipales.
- Promover, planificar y ejecutar políticas habitacionales en el marco de los planes urbanos y sociales. Coordinar programas con la Nación, Provincia y otros organismos públicos o privados.
- Prever e instrumentar mecanismos que permitan disponer de tierras para realizar planes, programas y proyectos urbanos.

En el marco de estas funciones queda claramente definida la competencia municipal de regular en todo lo atinente a la planificación urbana, los distintos tipos de uso del suelo y las políticas de vivienda. Respecto a las políticas municipales habitacionales, la carta orgánica establece que el Municipio debe “Promover, planificar y ejecutar políticas habitacionales en el marco de los planes urbanos y sociales (...) Coordinar programas con la Nación, Provincia y otros organismos públicos o privados”.

A partir de estas competencias establecidas por la legislación local, se han identificado, desde las fuentes consultadas, las siguientes políticas urbanas de regulación del suelo y habitacionales.

### 3.5.2. Las políticas habitacionales implementadas por la Municipalidad de Córdoba

En un trabajo anterior (Galán, 2010) que recupero como antecedente y que describí precedentemente puntualicé que la intervención de las políticas públicas municipales destinadas a sectores sociales habitando en villas de emergencias en las gestiones de Mestre (1983-1991) y Martí (1991-1999) se limitaron a la construcción de aproximadamente 2500 viviendas para relocalizar a familias que estaban sobre la traza urbana, donde se ejecutó efectivamente obra pública (anillos de circunvalación, costanera río Suquía entre las más relevantes).

A partir de la asunción de G. Kammerath (1999-2003) se postuló la atención de la problemática habitacional de las familias habitantes de villas de emergencia, y se propuso “un programa de mejoramiento barrial” que incluiría acciones de ordenamiento urbano y provisión de servicios, acompañado de la regularización dominial de los asentamientos. A tales fines se creó en esa gestión la Dirección de Hábitat Popular, que estuvo incluida en el organigrama de lo que se denominó el Consejo Municipal de Solidaridad y posteriormente, desde el año 2003, en la Secretaría de Desarrollo Social que tuvo a cargo la gestión de las políticas sociales municipales. A pesar de la creación de la Dirección de Hábitat Popular, no se ejecutaron partidas presupuestarias tanto en las gestiones de Kammerath (1999-2003), Juez (2003-2007), Giacomino (2007-2011) y Ramón Mestre hijo (2011 hasta 2017, tiempo que abarca este estudio).

El municipio se mantuvo al margen de la intervención en las políticas de vivienda: no intervino con programas de vivienda destinados a sectores asalariados, situación que se verificó a partir de la información a la que accedí mediante entrevistas a exfuncionarios, técnicos y en la consulta de documentos públicos como los presupuestos anuales ejecutados por el Municipio —donde se constató que no se afectaron presupuestos para la producción de suelo urbano con destino a la producción de lotes con servicios—, ni se implementaron políticas de construcción de viviendas o urbanización de asentamientos, entre otras acciones. En esta misma reconstrucción, se identificó que no se desarrolló una política activa para favorecer la regularización urbana dominial, no adhirió al Promeba, tampoco ejecutó recursos de la Diprovi. Lo que refuerza la afirmación sostenida en mi trabajo anterior (Galán, 2010) de que el tema del hábitat y la vivienda estuvo ausente de la agenda municipal durante todo el periodo de estudio.

Una de las características que se observa en lo referido a las intervenciones municipales, es el rol subsidiario en la implementación de programas que se diseñaron desde la esfera provincial y nacional. Entre las acciones que se relevaron se encuentra la participación del Municipio en el Programa Nacional de Emergencia Habitacional denominado P17 (1995-1999) que solo aportó algunos recursos para infraestructura donde se construyeron 500 viviendas.

Otras de las acciones identificadas del Municipio es la adhesión al Programa Provincial Nuevos Barrios en el año 2001, donde aportó terrenos para la construcción de los planes de vivienda denominados Chachapoyas I y II con 478 lotes y ZEPA con 237 lotes. Estos planes fueron ejecutados por la Diprovi, y el destino de los mismos fue para atender a las familias afectadas por las inundaciones del año 2000.

Otro programa en el que participó la gestión municipal fue el Programa Nacional de Emergencia Habitacional, donde se comprometió a construir un total de 166 viviendas (2003-2007) y que debía ser ejecutado mediante las cooperativas constituidas a tal fin por la resolución INAES n.º 2038/2004, para desocupados y beneficiarios del programa Jefes y Jefas de Hogar y que previó una modalidad que se propuso un componente de capacitación laboral, de generación de trabajo e ingresos y el fortalecimiento de cooperativas como alternativas para sostener en el tiempo las estrategias de empleo de los desocupados, al tiempo que proveer viviendas para familias bajo la línea de pobreza (no necesariamente de villas). Este programa se ejecutó con demoras según los plazos previstos, y con dificultades, ya que varias cooperativas no pudieron sostenerse en el tiempo y cedieron la ejecución del plan de viviendas al propio Municipio, o a otras cooperativas, como es el caso de las tres cooperativas de trabajo que funcionan en barrio Yapeyú, donde el referente de la Federación de Tierra y Vivienda y presidente de la Cooperativa de Trabajo Yapeyú, señaló:

Las demoras en la ejecución fueron de más de 2 años en los plazos previstos desalentando la participación y muchos desocupados encontraron en ese tiempo otras alternativas laborales en el marco de la industria de la construcción cediendo mediante acuerdos con el municipio la ejecución de las obras a otras Cooperativas. (Referente Mutual Bajo Yapeyú 2005)

De esta manera se desvirtuaron los objetivos planteados centrándose los mismos en la terminación de la obra física.

Es significativo remarcar que en los aspectos institucionales no existió ningún organismo coordinador o ente que previera la planificación conjunta de acciones entre el Gobierno provincial (que ejecutó las políticas de vivienda en la ciudad de Córdoba) y el Gobierno municipal. En el marco de estos programas, el Municipio de Córdoba solo se limitó a dar las factibilidades y aprobar las urbanizaciones en sus diferentes estadios de gestión, de tal forma que en los procesos de aprobación de los expedientes de los loteos la relación del Gobierno provincial con el Municipio ha sido como la de cualquier loteador privado, ya que no existió un involucramiento municipal en las unidades ejecutoras, para la implementación de estas operatorias, salvo acuerdos puntuales sobre temas de interés común, donde ambos gobiernos acordaron realizar y llevaron adelante la construcción de viviendas.

### **3.5.3. Las ordenanzas para los loteos de interés social y en situación de irregularidad e informalidad**

El abordaje de las situaciones de informalidad e irregularidad de parte de la Municipalidad de Córdoba generó la sanción de ordenanzas que intentaban enmarcar estas situaciones y darle un tratamiento de excepción a los fines de su aprobación, esto es, al menos lo que se desprende de la redacción de las mismas.

#### *La Ordenanza 8060 y el capítulo destinado a los “loteos de interés social”*

En lo referido a la legislación para regular el uso del suelo y el fraccionamiento para el desarrollo de loteos sociales y para planes de viviendas destinados a familias de villas de emergencia, rigió la ordenanza n.º 8060, con un capítulo especial en los artículos 127 al 131 denominados “loteos de interés social” destinado a encuadrar la política de “erradicación de villas de emergencia”. Este hecho permitió que loteos iniciados por organizaciones sociales adquieran tierras con fondos del Estado provincial mediante un informe que debía realizar un trabajador social, donde se acreditara la situación de pobreza de las familias que realizaban el loteo. Esta ordenanza fue dictada en la gestión de Ramón Mestre padre (1983-1991) y su articulado destinado a los loteos sociales fue el marco normativo para los proyectos de viviendas que se ejecutaron para relocalizar familias a partir de la obra pública municipal. La ordenanza disminuyó los requisitos materiales para la ejecución de estos programas: la dimensión mínima de los lotes era de 9 m por 18 m (162

metros cuadrados cuando el mínimo para los loteos residenciales era de 250 metros), eximía de la ejecución de las obras viales (como el cordón cuneta), y reducía además aspectos de calidad en los postes de alumbrado público, entre otras exigencias. Uno de los aspectos más conflictivos que se incorporó, como una condición para aprobar el loteo, fue que el plan de vivienda debía tener el final de obra de toda la infraestructura, y de la ejecución y final de obra de todas las viviendas, tornándose esto una condición de cumplimiento casi imposible para las organizaciones de base que construyeron en función de los financiamientos públicos y la ayuda mutua. Además, la ordenanza 8060/85 estableció un cursograma para el procesamiento de los expedientes de loteos de gran complejidad para su cumplimiento, provocando que gran cantidad de expedientes no culminaran el mismo por diversos motivos. Esta falta de resolución y de aprobación de los loteos, sumado al reconocimiento de nuevas realidades referidas a loteos en situación de irregularidad e informalidad que expresaron diversas organizaciones ante el Municipio, llevaron a la sanción de nuevas ordenanzas que permitieran abordar esta cuestión.

#### *La ordenanza 10374/01 y la ordenanza Municipal 11687/09*

La complejidad de situaciones referidas a la informalidad e irregularidad en la que se expresan las estrategias de acceso al suelo urbano, y que son descritas en el presente capítulo, no ha tenido el mismo abordaje de parte de la Municipalidad de Córdoba. Como ya se ha señalado, no han existido políticas de urbanización de asentamientos y regularización dominial, y solo se han identificado algunas acciones tendientes a regularizar y aprobar loteos iniciados por organizaciones comunitarias e intermedias, y de los propios planes de vivienda iniciados por el Estado provincial y municipal. La gestión municipal 1999-2003 se propuso abordar esta problemática mediante un mecanismo extraordinario, así fue que se aprobó por parte del Concejo Deliberante en el año 2001, la Ordenanza n.º 10374, para la aprobación de loteos por vía de excepción, que junto a su Decreto Reglamentario n.º 1077 se propuso avanzar en el proceso de regularización de los loteos sociales. Esta ordenanza aprobó un anexo con un padrón de loteos que fueron ejecutados por el Municipio, el Gobierno provincial y por organizaciones sin fines de lucro.

El trabajo de relevamiento de Monayar (2014) aborda la cuestión y elabora una sistematización de los datos en base al padrón de regularización de la planificación urbana, anexo a la Ord. 10374. El loteo registrado incluyó

59 planes desarrollados por la Municipalidad para la erradicación de villas, lo cual refleja que las acciones ejecutadas por las gestiones de Martí y Mestre no tenían planificación para lograr los finales de obra y la aprobación del loteo de parte de las áreas del municipio. Por otra parte, hay 75 loteos desarrollados por la Dirección Provincial de Vivienda. En tercer término, se registran 260 loteos desarrollados por entidades intermedias, dato que evidencia el volumen y la magnitud de la producción social de hábitat llevada adelante por las organizaciones sociales ya sea por autogestión, o por cofinanciamiento del Estado, principalmente en el periodo de la MCPs. En total la ordenanza da cuenta de 394 loteos sin aprobar.

Luego de la sanción de la ordenanza, el Municipio no avanzó en la aplicación de esta, y según describe el exdirector de Hábitat Social, arquitecto Vélez, esta situación se debió a la falta de voluntad y decisión política, y otras razones que se manifestaron en la ausencia de equipos técnicos consustanciados con la problemática habitacional donde se expresaban aspectos que trascienden lo urbano e incluían los aspectos sociales. Es importante resaltar, tal como se señaló, que la Dirección de Hábitat Popular dependía, dentro del organigrama municipal, de la Secretaría de Desarrollo Social que carecía de facultades y atribuciones para intervenir en los procesos de aprobación de los loteos, ya que esta función se desarrollaba en áreas abocadas a lógicas más vinculadas al mercado inmobiliario. En el plano de los recursos financieros tampoco se han observado en los presupuestos municipales partidas destinadas para realizar mensuras, relevamientos, obras de cordón cuneta, asfalto, alumbrado público, equipamiento de espacios verdes y plazas, entre otras obras que permitirían que el Municipio tenga una política activa que promueva la incorporación de estos loteos al catastro municipal previa aprobación del mismo, no solo por su impacto fiscal, sino que fundamentalmente desde lo que significa garantizar el ejercicio pleno de un derecho ciudadano como es el derecho a la propiedad.

En el año 2009, durante la gestión de Giacomino (2007-2011), a los fines de avanzar con esta política se sancionó una nueva legislación que reemplazó la ordenanza 10374/01, dictándose la Ordenanza Municipal 11687/09 que establece también un marco de excepciones para los loteos que no hayan obtenido su aprobación según lo establecido por la ordenanza n.º 8060/85 y sus modificatorias.

Para Monayar (2014), esta ordenanza amplía el universo y contempla a otras situaciones de loteos, entre las que se ubican aquellas con o sin plan de



vivienda (ya sean iniciadas por organismos estatales, promovidos por organizaciones comunitarias –mutuales, asociaciones civiles, cooperativas, etc.– que hayan recibido subsidios por parte del Estado, 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; y otros casos con dictamen fundado de la Dirección de Planeamiento Urbano o Hábitat Municipal. Un aspecto relevante, y que no estaba incorporado en la Ordenanza n.º 10374, son las urbanizaciones *in situ* de asentamientos. La ordenanza exige para la aprobación del loteo: la apertura de calles, las obras de agua y energía eléctrica, pudiendo ejecutar el resto de las obras posteriormente a la aprobación del loteo. A partir de esta ordenanza, la Municipalidad de Córdoba ha diferenciado tipologías que denomina *irregulares* (Monayar, 2014), a saber: Loteos ilegales (fraudulentos), villas de emergencia, asentamientos (tomas de tierra), loteos de entidades intermedias, loteos municipales, loteos provinciales. La ordenanza tampoco contó con presupuesto para resolver aspectos ya señalados y que fueron también identificados por las personas entrevistadas referentes de las organizaciones comunitarias. Esta nueva legislación tenía plazo de un año para resolver la cuestión de los loteos pendientes de aprobación, pero debió ser prorrogada y se encontraba vigente, al momento de esta investigación, hasta el 31 de diciembre de 2017. El impacto sobre el universo relevado por la ordenanza 10374 ha sido muy limitado, ya que si se comparan los datos suministrados por la Dirección de Escrituración Social de la Provincia solo se han aprobado 37 loteos sobre los 394 casos relevados.

#### 3.5.4. La política municipal en la regulación del uso del suelo

El Municipio tiene, tanto por facultades definidas en la Constitución Provincial como por la Carta Orgánica, competencias en lo referido a la planificación urbana y la regulación del uso del suelo. En este apartado reconstruyo las intervenciones más relevantes en esta materia y cómo impactaron en la valoración del suelo urbano en función de las posibilidades de acceso a este para los sectores en situación de pobreza o ingresos insuficientes.

Al considerar el periodo de estudio (1991-2017) se identificó un proceso de crecimiento expansivo de la ciudad promovido por obras de infraestructura y por la inversión de capital privado en desarrollos urbanos, el cual fue acompañado de la incorporación de nuevas zonas para uso urbano, mediante intervenciones del Estado a través de la flexibilización de las normativas exis-

tentes. El marco normativo para uso del suelo en la ciudad de Córdoba fue desarrollando diversas ordenanzas, o modificaciones de las existentes, que facilitaron los procesos de mercantilización del suelo urbano. En este escenario, el suelo y su apropiación van a adquirir una importancia central para los desarrollistas y requerirán del Estado municipal una serie de inversiones en obras públicas de conectividad y servicios públicos, además de acciones normativas que garanticen su mayor rentabilidad. Así es que se produjeron diversos tipos de maximizaciones en el uso del suelo referidas a: cambio de patrón de uso (de industrial o rural o urbano), en el FOS (factor de ocupación suelo), aumentando la cantidad de espacios a ser construidos dentro de la superficie urbana, y en el FOT (Factor de ocupación total). Esto permitió aumentar la construcción de metros cuadrados en alturas, entre otros cambios.

Capdeville (2014), tomando aportes de Valdés (1999) y Marengo (2009), reconstruye el proceso por el cual se facilitó desde la Municipalidad de Córdoba, en las gestiones de Ramón Mestre (1983-1991), la renta sobre el suelo urbano a los sectores privados, y señala que:

[El desarrollo de] las urbanizaciones privadas fueron acompañadas ex-post por un cambio en las ordenanzas del uso del suelo urbano. La Ordenanza 8606/91 de la Municipalidad de Córdoba, estableció un reglamento específico para este tipo de “barrios”, que denominó como Urbanización Residencial Especial (URE). (Valdés, 1999 en Capdeville 2014:140)

Siguiendo con el análisis de Capdeville (2014), esta normativa corrigió la situación irregular generada por los primeros barrios cerrados de la ciudad, flexibilizando el uso del suelo y establecieron que las áreas verdes, que si bien son definidas como públicas, se reservaran para uso exclusivo de los residentes.

De este modo, señala Capdeville (2014)<sup>18</sup>, durante el segundo gobierno municipal de Mestre (1987-1991) se dictaron la mayoría de las normas urbanas que, con sucesivas modificaciones, hoy perduran en su aplicación. Bajo su mandato se instaló un *modus operandi* que tuvo como eje central el concepto de “áreas especiales” y, junto a él, la posibilidad de “negociar” la aplicación de

---

<sup>18</sup> El 23 de diciembre de 1998, el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba promulga la Ordenanza n.º 10006 a través de la cual modifica las zonificaciones establecidas en las Ordenanzas n.º 8060/85, n.º 8133 y n.º 8256/86 y define como “áreas especiales” aquellas que por sus características requieren tratamiento propio por sus condiciones paisajísticas, ambientales, históricas o funcionales necesitan un estudio urbanístico especial que posibilite “proteger” y “promover” sus valores. Así se establecieron áreas particulares exentas a respetar las ordenanzas de uso de suelo que establecen qué y cuánto se puede construir. (Capdeville, 2014:140)

excepciones en las normas en terrenos de grandes dimensiones. Estas políticas continuaron durante las gestiones de Martí 1991-1999. Durante este periodo se produjo una expansión de las zonas urbanizables y una mayor conectividad mediante las obras de acceso vial que generaron una metropolización, formando una zona identificada como el Gran Córdoba. Según Capdeville “Este proceso de expansión fue facilitado por las políticas públicas que apuntaron a mejorar la accesibilidad y conectividad generando una estructura urbana policéntrica (Marengo y Elorza, 2009) a través de la avenida de circunvalación y la mejora en la red de acceso a la ciudad y por los cambios en el uso de suelo” (2014:141). La gestión de Martí (1991-1999) producirá una serie de medidas tendientes a la desconcentración administrativa, creando los Centros de Participación Comunal (CPC) que acompañaron los procesos de expansión de la ciudad que se realizaba mediante la incorporación de nuevas zonas urbanas.

Monayar (2014) señala que, en el marco de este proceso, comienzan a tener un rol más activo agentes como desarrolladores inmobiliarios, inversionistas, empresas constructoras, asesores profesionales y de marketing, que despliegan diversas estrategias basados en una lógica de incremento de ganancias y rentabilidad. En la ciudad de Córdoba, ciertas áreas se convirtieron en polos de atracción para los nuevos emprendimientos de desarrollo urbano e inversionistas: el área central, pericentral, la costanera del río Suquía y la zona noroeste de la ciudad (particularmente sobre las principales vías de acceso y conexión). Como señalo en un trabajo anterior (Galán, 2010), para facilitar este proceso de expansión y la ejecución de las obras públicas fue necesaria la intervención de la Municipalidad en la construcción de viviendas (1985-1999) para la relocalización de los asentamientos villeros que ocupaban la traza urbana, y de ese modo facilitar la construcción de la costanera y la circunvalación, consolidando un modelo de modernización excluyente.

En estos casos la prioridad que se le otorga a la ventaja competitiva y a la creación de un paisaje urbano atractivo promueven una nueva relación entre forma y función. Pareciera que el diseño urbano y arquitectónico asume un papel vital en la creación de oportunidades para inversiones nacionales e internacionales. (Falú y Marengo, 2004 en Capdeville, 2014:141)

Capdeville (2014) concluye, recuperando aportes de diversos estudios, que el periodo que va desde 1990 hasta el 2001 representa un punto de inflexión en la historia de la ciudad. La política urbana estuvo centrada en alcanzar condiciones de competitividad y atraer inversiones privadas a la ciudad.

La flexibilidad en las normativas respondía a la necesidad de facilitar el crecimiento físico, dentro de un marco de consenso más general que cuestionaba las excesivas regulaciones del uso del suelo y que buscaba remover aquellos obstáculos que condicionaran el desarrollo de proyectos de iniciativa privada. La planificación colaboró a racionalizar y reproducir los mecanismos económicos en la producción de suelo urbano más que a revertirlos, contribuyendo a segmentar en diferentes modalidades de intervención la oferta habitacional, al tiempo que participó activamente generando inversiones que viabilizaran los proyectos privados.

Las ganancias extraordinarias que repercuten en la valorización del suelo generada por estos grandes proyectos tiene tres principales fuentes de origen: i) las inversiones en infraestructura realizada para acondicionar el área (obras viales y redes de servicios públicos) usualmente a cargo del sector público; ii) las modificaciones del régimen de usos del suelo y densidades edilicias para permitir la implementación de usos jerárquicos y un mayor aprovechamiento del suelo en edificación; iii) las inversiones realizadas en los predios por los agentes privados que desarrollan los emprendimientos inmobiliarios y construyen edificios de alta calidad. (Capdeville, 2014: 146).

En el marco de las modificaciones normativas la Municipalidad de Córdoba, fue generando diversos instrumentos administrativos y legislativos para promover los acuerdos con los desarrollistas, entre los que se destacan los que describo a continuación.

### **3.5.5. La mercantilización del suelo urbano: Concertación público-privada vs. el derecho a la Ciudad**

Uno de los instrumentos que se utilizó en la ciudad de Córdoba es la firma de los convenios identificados como “Concertación público-privada”. Un actor clave en este proceso –señala Capdeville (2014:145)– son los empresarios desarrollistas quienes “desplegaron diversas estrategias basadas en una lógica de incremento de las ganancias y la rentabilidad que tendieron a incidir sobre los organismos públicos y el espacio urbano. Entre ellas, destacamos la conformación de la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (Ceduc) en el año 2004.

Las concertaciones público-privadas entre el Ejecutivo municipal y los grupos desarrollistas iniciadas en el 2008 se constituyen en una de las

principales herramientas que orienta la institucionalidad estatal a la promoción de negocios privados. Los convenios establecieron cambios en el patrón de ocupación del suelo, incrementando su aprovechamiento (coeficiente de aprovechamiento del terreno y del suelo, capacidad constructiva, factor de ocupación total, factor de ocupación del suelo, usos, morfología, etc.), generando ganancias extraordinarias para los grupos empresarios por la vía de la excepción de las ordenanzas que establecen qué y cuánto es legal construir (Capdeville, 2014). Un ejemplo de esto lo constituyen las llamadas áreas especiales, que subordinan y adaptan el plexo normativo vigente a la celebración de acuerdos público-privados. Tal es el caso de las Torres Capitalinas (Cañada y Costanera, área central) y el ex Batallón 141 (próximo a Ciudad Universitaria, área pericentral). Emprendimientos privados de viviendas y oficinas de gran escala que se pactan en base a beneficiosas “licencias”.

A partir del año 2012 se va a consolidar este modelo de política pública municipal, garante de la renta extraordinaria de los sectores denominados desarrollistas, mediante la sanción de la ordenanza de Convenio Urbanístico n.º 12077/12, que regula y facilita el cambio de uso del suelo tanto en el FOT como en el FOS, permitiendo también incorporar zonas industriales y rurales como zonas residenciales, estableciendo mecanismos de compensación a favor del municipio según qué tipo de excepción otorga el Estado municipal.

Así la ordenanza en su artículo 14, establece la captación del plusvalor generado por la acción de flexibilización de las normativas, definiendo la participación del municipio en el beneficio por el cambio de uso de suelo entre un 10 % cuando aumenta el FOS y el FOT y un 15 % para cambios de uso del suelo cuando la parcela fuere no urbanizable y se autorizare el cambio de uso del suelo. Esta ordenanza asigna los recursos que debe recaudar el Municipio según su artículo n.º 16, a lo que determinen las Juntas de Participación Vecinal en el marco del presupuesto participativo y lo que dispone la ordenanza n.º 11988/11 de Creación del Banco Municipal de Inmuebles, ordenanza que no se reglamentó ni se implementó en este periodo hasta el año 2017, sobre lo que amplió en el apartado referido a las normativas sobre la cuestión.

La aplicación de la ordenanza n.º 12077/12 y los beneficios otorgados a los desarrollistas han sido objeto de debates tanto en el Concejo Deliberante como en la prensa y las organizaciones sociales vinculadas a las cuestiones habitacionales. A tales fines recupero las opiniones publicadas por el diario *La Voz del Interior* del domingo 9 de diciembre de 2018 (Garbovetzky, 2018)

donde el concejal Dómina señala que una de las empresas beneficiadas identificada como

Irsa, la empresa propietaria del Córdoba Shopping Center, podrá edificar casi 30 mil metros cuadrados con torres para albergar 256 viviendas, 42 locales comerciales y 70 oficinas en una de las playas del centro comercial. Podrá obtener así ingresos por cerca de 60 millones de dólares, unos 2.300 millones de pesos, según el convenio urbanístico que en la semana que pasó refrendó el Concejo Deliberante de la capital provincial [y en este caso la] ciudad de Córdoba recibirá, a cambio de la excepción en la altura permitida y del permiso para superar la cantidad de superficie edificable en el lote, dos dispensarios ubicados en Villa Cornú y en Ampliación Vicor, cotizados en 16 millones de pesos: menos de uno por ciento de la ganancia obtenida por la empresa.

Según el propio diario, que coincide con otras críticas, este cálculo no guarda ninguna relación con lo establecido en la ordenanza 12077/12 que define el 10 % como beneficio para la Municipalidad. En tal sentido, la posición de la Municipalidad que refleja el diario, señala:

En defensa del convenio, la subdirectora de Planeamiento Urbano Municipal, Pía Monguillot sostuvo que ‘se trata de una playa de estacionamiento subutilizada, sin vida, que no aporta al paisaje urbano. Y el proyecto genera una renovación y agrega valor al incorporar verde y reconciliar todo el perímetro con el resto del barrio’, es decir: según el Ejecutivo, el proyecto trae beneficios a la ciudad, más allá de las compensaciones.

En la misma nota periodística el concejal opositor Esteban Dómina (Unión por Córdoba) marca lo contrario: dice que el emprendimiento genera costos ocultos por la necesidad de invertir en cloacas y conectividad para evitar los congestionamientos de tránsito, entre las obras más costosas que, tarde o temprano, tendría que asumir el municipio. Además, Dómina sostiene que esta política no responde a ningún criterio de planificación urbana (como promover zonas deprimidas), sino a iniciativas de los desarrollistas: “Es un enorme beneficio para un privado en una zona donde el metro de construcción está en más de dos mil dólares”. Siguiendo con el relevamiento periodístico:

El mayor convenio, que firmó la Municipalidad con Corporación América por el ex Batallón 141 en compensación por cambio de uso de suelo y la habilitación para un negocio de 900 millones de dólares, llegó a una

compensación de cerca de 300 millones de pesos en inversiones para el mantenimiento de la planta de tratamiento de líquidos cloacales de Bajo Grande, que se terminaría de pagar en abril del año próximo. La relación entre el negocio del privado y la compensación del público vuelve a parecer desproporcionada. Y el impacto que generarían 15 mil habitantes en ese sector es otro costo oculto para el municipio.

Según el concejal Dómina en más de veinte convenios firmados en los últimos siete años la ciudad obtuvo obras de pavimentación (como la prolongación de la avenida Cruz Roja Argentina, por caso, a cargo de Edisur, o la avenida García Martínez, a cargo de Siragusa y Scolari/Flores), lotes, materiales y pintura de postes de alumbrado, entre otros aportes en especie. A cambio, se autorizaron negocios inmobiliarios en 1.741 hectáreas, con beneficios para los privados muy superiores a las compensaciones. Como se desprende de la información referida a los convenios firmados en el marco de la ordenanza 12077/12, en ninguno de los casos la Municipalidad exigió el porcentaje de aportes establecidos por la norma, y por el contrario otorgó múltiples flexibilizaciones que favorecieron la inversión de capitales privados.

Esta modalidad de urbanismo:

(...) es conceptualizado por Svampa y Viale (2016) como “extractivismo urbano”, que encuentra en la connivencia entre estados municipales y el mercado inmobiliario la causa de la generalización de un modelo extractivista y de privatización de los mejores recursos de la ciudad. (Liborio y Peralta, 2018:657)

La aplicación de la ordenanza n.º 12077 de Convenios urbanísticos ha facilitado la aprobación y planes que han maximizado el uso del suelo para una mayor mercantilización del suelo urbano, con escasa recuperación del plusvalor que estas medidas generaron.

Esta constante ampliación del área urbana mediante la flexibilización de los usos del suelo es trabajada en estudios de Monayar (2014) en base a información suministrada por el Municipio de la ciudad de Córdoba: tomando el periodo 1990-2010, la relación entre la superficie urbanizada o a urbanizar y la superficie total del municipio se incrementó del 33,25 % al 41,28 %. Por su parte, las áreas de usos industriales y rurales representan el 20 % y 30 % respectivamente sobre el total del ejido; y el 10 % restante corresponde a otros usos (áreas verdes, institucional, etc.). El área de uso industrial se incrementa entre 2001-2008, y prácticamente se mantiene hasta 2010, mientras

que el área de uso rural, que representaba en 2001 casi el 30 % sobre el total del ejido, disminuye un 2 % hacia 2010 (evidenciando un traspaso al área urbanizable). El 2 % representan 1152 hectáreas y si a esto se incorporan los convenios públicos privados y los convenios urbanísticos que representan 1741 hectáreas aproximadamente, lo que equivale al 3 % de superficies de uso rural o industrial que fueron pasados a uso residencial, resultando esta suma en un 5 % de incremento de la superficie utilizada para usos residenciales en detrimento de los usos de suelo rural e industrial. Es de esta manera que el crecimiento de la zona urbanizable mediante el cambio del uso del suelo fue dirigido fundamentalmente al segmento de población solvente en el mercado, o como resguardo de ahorros para atender demandas de sectores con poder adquisitivo altos, como se ha señalado en los estudios citados.

Este contexto de creciente mercantilización de la tierra urbana y la vivienda, impactó restringiendo el acceso a estos bienes en amplios sectores sociales. Recupero el trabajo de investigación que realiza Monayar (2014) sobre la asequibilidad del suelo urbano, analizando la relación entre el precio de un lote de 300 metros cuadrados en la zona noroeste de la ciudad de Córdoba y los ingresos, tomando como unidad de medida el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) en el periodo 1990-2001-2008. En el análisis temporal señala el estudio de referencia que:

(...) se observó que mientras en 1990 la cantidad de barrios con precios por debajo de los 10 SMVM superaban ampliamente a los de mayores costos (más del 50 % de los barrios del sector se encontraban por debajo de los 20 salarios), en 2001, el 18 % de los barrios se encontraba en los primeros intervalos, para disminuir a menos del 5 % en 2008. Esta situación se ve agravada en estos últimos años, ya que más del 60 % y del 80 % de los barrios respectivamente, se encuentran en el intervalo de mayor precio ( $\geq$  a 40 SMVM). (Monayar, 2014:171)<sup>19</sup>

El estudio indica que en el periodo de estudio el SMVM fue actualizado anualmente a partir del año 2004, en el marco del Consejo del SMVM, lo que no permitió disminuir la brecha entre el valor de un lote y los ingresos debido al aumento superior de los lotes. Se señala además que el precio del suelo

---

<sup>19</sup> En función de esa situación, se desagregó para 2001 y 2008 el intervalo de mayor precio, que permitió observar que entre aquellos barrios que se encontraban por encima de los 40 SMVM en 2001 (55/90 barrios), al 49 % se accedía hasta los 70 SMVM y al 51 % entre 70 y 283 SMVM. Respectivamente en 2008, el 15,5 % se encontraba entre 40 y 70 SMVM y el 85 % entre 70 y 783 SMVM. (Monayar, 2014:171)



ha demostrado un crecimiento exponencial, respecto a la cantidad de salarios necesarios para adquirir un terreno en condiciones medias, es decir que para acceder a un terreno promedio del Municipio de Córdoba, se requiere disponer al menos de un Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), al cual no accede el 20 % de la población, más un 10 % de población que aun disponiendo de un SMVM o más, no podría destinar el 20 % del mismo, ya que dicha situación significaría traspasar el umbral de pobreza. Ello significa que el 30 % o más de la población del municipio no tiene posibilidades de acceder al suelo urbano en los términos económicos planteados por el mercado formal.

En posteriores trabajos que exceden, Monayar (2019) advierte que el precio de suelo en la ciudad de Córdoba presentaba en 2018 una mediana de 2.350 \$/m<sup>2</sup>, lo que implica que un lote tipo de 300 m<sup>2</sup>, tenía una mediana de valor de más de \$700.000. 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 SMVM para acceder a un terreno formal (considerando la mediana de valor).

Así se ve, tomando los estudios de Monayar (2014 y 2018), cómo han ido disminuyendo los ingresos de amplios sectores que están referenciados en el SMVM. En 1990 más del 50 % de los barrios tenían lotes que se podían adquirir con 20 SMVM, para el año 2008 el 80 % de los barrios estaban en el intervalo donde el precio es mayor a 40 SMVM, y en el último estudio para el año 2018 se requieren 60 SMVM para adquirir un lote dentro de los precios de los lotes teniendo en cuenta la mediana del valor.

Concluye Monayar (2014) que se ha podido verificar cómo las posibilidades de quienes menores ingresos poseen se restringen cada vez más a lo largo del periodo analizado. Frente a ello, la decisión de habitar en la ciudad está sujeta a la obligación de hacerlo a través de la vivienda social subsidiada (localizada donde el gobierno quiere y puede), del hacinamiento por hogar junto a algún allegado, o la ocupación informal de suelo urbano.

Estas políticas están enmarcadas en lo que diversos autores ya citados denominan urbanismo neoliberal, son reconstruidas en estudios realizados por Capdeville (2014), que sostiene que el capital privado se convirtió en uno de los principales artífices de las transformaciones socio-territoriales, intensificando la demanda y utilización del suelo, en determinados lugares, en relación con su rentabilidad. Al mismo tiempo, la vivienda pasó a ser fundamental-

mente un reaseguro de las inversiones y a reducirse a su valor de cambio, una mercancía que exacerba su valor como producto, objeto, soslayando su valor de uso. En este sentido Reese (2014) apunta que la propiedad inmueble siempre tuvo en la Argentina un rol relevante como reserva de valor, tanto para las familias como para los inversores, frente a las incertidumbres que presentaban los cambios de los ciclos económicos; y agrega que este proceso se agudiza con posterioridad a la crisis del 2001 y tuvo un nuevo impulso durante la crisis financiera internacional del año 2009, llevando a los actores del sector inmobiliario nacional al desarrollo de una estrategia comunicacional donde se reitera el mensaje que enfatiza la de seguridad, fortaleza y rentabilidad que tiene en el país la inversión en propiedad raíz. Este aumento de la inversión en el mercado inmobiliario incrementó los precios del mercado y generó una oferta desvinculada de las demandas sociales. (Capdeville, 2014)

Este escenario que favoreció la concentración y mercantilización de la tierra urbana, elevando sus costos y restringiendo el acceso a amplios sectores sociales, generó diversas reacciones de las organizaciones sociales, desde tomas de tierras, hasta la disputa por la sanción de una ordenanza que permitiera captar parte del plusvalor que generaba el municipio en el marco de las aprobaciones y excepciones que realizaba en los proyectos urbanos que ejecutaban los sectores privados.

### **3.6. Referencias sobre el déficit y parque habitacional en la ciudad de Córdoba**

Para esta referencia, he considerado los datos trabajados en Monayar (2014) con los Censos Indec años 1991, 2000 y 2010 (último censo dentro del periodo de estudio), el censo Provincial de 2008 y de información suministrada por la Municipalidad de Córdoba. En primer lugar, es importante resaltar las dificultades que tienen los censos para determinar las situaciones referidas al déficit habitacional<sup>20</sup>, y en este mismo sentido Monayar (2014), haciendo referencia a los informes generados por los censos, sostiene que:

El déficit de vivienda no es un indicador consensuado respecto a su medición. En el informe se considera como requerimiento de viviendas nuevas aquellas unidades habitacionales inadecuadas e irrecuperables (vivienda rancho, casilla, local no construido para habitación, pieza de inquilinato, hotel/pensión, vivienda móvil y en la calle). A ellas se agregan

---

<sup>20</sup> Sobre este aspecto hice referencia en el apartado dentro de este capítulo referido a la cuantificación de las situaciones vinculadas a la informalidad urbana.

los hogares que se encuentran ocupando viviendas en condición de hacinamiento (2 o más hogares por vivienda), a lo que cabría añadir la necesidad de viviendas por el crecimiento de los hogares, de cuyo dato no se dispone. (Monayar 2014:84)

Esta falta de consenso en la medición y la escasez de los datos demuestran también que los requerimientos reales de vivienda no constituyen parte en la política social en general y habitacional en particular. El gobierno provincial y el municipal carecen de registros actualizados de la demanda de la población sobre el tema vivienda como lo fue el Registro Único y Permanente (RUIP), que funcionó hasta el año 1999, posteriormente no se volvió a mantener actualizado el mismo por parte de la Dirección Provincial de Vivienda. Como antecedente están las inscripciones del Programa Federal II y del programa Lotengo que siempre superaron a las disponibilidades de soluciones que presentó el gobierno provincial. Por otra parte, la Municipalidad de Córdoba nunca tuvo un registro de la demanda habitacional, siendo que primero la Ord. n.º 11688 (2011-2016) establecía la apertura de un registro, y desde el año 2016 la Ord. n.º 12614 de Reserva de Inmuebles explícitamente prevé que se hará un registro de las familias y organizaciones postulantes para acceder a las prestaciones de la ordenanza.

En la tabla siguiente recupero la información generada por Monayar (2014) donde se analizan y comparan los datos desde el censo 1991 hasta 2010, relacionando los datos del total de hogares, con el total de viviendas particulares, cuántas de estas están deshabitadas y la cantidad de hogares que requieren vivienda.

**Tabla n.º 8. Total de viviendas deficitarias, viviendas ocupadas, desocupadas y hogares que requieren vivienda. 1991-2010**

Año	Total de hogares	Viviendas particulares	Viviendas particulares ocupadas	Viviendas desocupadas por diversos motivos	Hogares que requieren vivienda
1991	318.093	296.209	307.553	24.218	50.684
2001	359.526	420.310	345.979	74.331	24.507
2008	407.866	459.780	378.745	81.035	37.554
2010	472.571	472.417	383.594	88.823	30.009

Fuente: Monayar, Ma. Virginia (2013). Elaboración en base a datos del Censo de Población y Vivienda (Nacional 1991, 2001 y 2010; y Provincial 2008).

Tomando estos datos oficiales del Censo 2008, trabajados en Monayar (2014), existen 459.780 viviendas particulares, mientras que los hogares ascendían a 407.866, lo cual indicaría que las unidades de viviendas superaban a los hogares. De las 459.780 viviendas solo 378.745 de las viviendas particulares se encontraban ocupadas, o sea que, a nivel municipal, existen para esa fecha 81.035 viviendas deshabitadas con un faltante, según los datos del Censo 2008, de 37.554 viviendas nuevas. Ahora bien, si se considera el censo 2010, las viviendas desocupadas ascienden a 88.823 unidades.

Al analizar los datos de los motivos por los que se encuentran deshabitadas las viviendas los datos que se desprenden son los siguientes:

**Tabla n.º 9: Motivos por los que se encuentran desocupadas las viviendas**

Total de viviendas desocupadas	Usa de comercio o consultorio	Está en alquiler o venta	Está en construcción	Usa p/ vacaciones	Cerrada por motivos desconocidos	Está abandonada	Personas temporalmente ausentes
81.035	15.084	11.474	5.411	1.534	12.436	4.561	30.535

Fuente: Monayar (2014) Elaboración en base a Guía estadística Municipalidad de Córdoba, 2008.

La tabla n.º 9 da cuenta de manera significativa que la cantidad de viviendas registradas con moradores ausentes (37,70 %), del total de viviendas desocupadas, otras 21.446 viviendas (más del 26 %) se encontraban en venta, alquiler, construcción, a las que se le suman 12.436 viviendas (poco más del 15 %) cerradas por motivos desconocidos.

En la provincia de Córdoba hay 148 mil viviendas deshabitadas, según el Censo 2010 del Indec, y ese dato representa el 12,1 % del parque habitacional, donde se incluyen viviendas abandonadas, en alquiler, utilizadas en vacaciones o fines de semana y las destinadas a oficinas.

En la ciudad de Córdoba, a partir de los datos trabajados por Monayar (2014) en base a información suministrada por la Municipalidad de Córdoba para el año 2008, existían 81.035 viviendas desocupadas, si bien es cierto que las mismas se encontraban en diferentes situaciones, no deja de ser un dato relevante frente a las 30.009 unidades nuevas que indica el censo Indec 2010, que son necesarias construir en la ciudad de Córdoba.

En el análisis de la relación que guarda la acción del mercado inmobiliario y la oferta que genera frente a la demanda y déficit habitacional, es per-

tinente preguntarnos ¿para quién construye el mercado? En tal sentido, hay diversos estudios que abarcan el periodo de estudio, entre los que se encuentra Capdeville (2014), quien señala que la oferta de viviendas promovida por el sector privado se encuentra desvinculada de las demandas habitacionales reales de la población de la ciudad, al existir una considerable brecha entre el incremento del parque residencial de la ciudad y el crecimiento de la población. Otra de las conclusiones a las que arriba el trabajo de la autora es que a pesar del auge de la construcción vinculada a la densificación de los barrios céntricos y pericentrales no ha producido la deseada disminución de los precios de la vivienda. En el trabajo de Capdeville (2014) se recupera el informe de la Universidad Nacional de Córdoba “Se mira y no se toca” (2008) que señala que mientras entre 1980 y 1991 el número de casas desocupadas creció un 20 % (de 20.472 a 24.218), y en el periodo de 1991 a 2001 aumentó un 210 % (de 24.218 a 74.331), tendencia que se habría acentuado con el auge de la construcción desde inicios de 2003. Estos datos sobre la cantidad de viviendas deshabitadas no coinciden con los de los Censos, lo que indica la dificultad para medir este fenómeno que da cuenta de la especulación inmobiliaria.

Según Monayar (2014: 84,85) en el “Municipio de Córdoba, el crecimiento del parque habitacional se ha dirigido, fundamentalmente, al segmento de población solvente en el mercado, o a partir de líneas de crédito hipotecario públicas y privadas... de la década del 90, el acceso a créditos hipotecarios, entre otros, facilitó la adquisición de suelo y vivienda, lo que se ve reflejado también en la disminución de más del 50 % de las viviendas deficitarias”. En este mismo análisis Monayar (2014) señala, haciendo referencia a la crisis 2000-2001, que implicó una pérdida del poder adquisitivo de los salarios y reducción del empleo con el aumento de la tasa de desocupación, lo cual impactó en el crecimiento del déficit de viviendas, aunque la cantidad de unidades habitacionales continuó creciendo. En tal sentido, reafirma que la reactivación económica posconvertibilidad y la importante presencia del sector agroexportador en la provincia de Córdoba que tuvo un importante impulso, favoreció el crecimiento de la industria de la construcción, que se dirigió particularmente a la producción de viviendas, con ofertas claramente restrictivas para los sectores sociales que quedan excluidos por los requisitos que impone el sistema bancario (Monayar, 2014).

En lo referido a la producción de ofertas del mercado inmobiliario, se suma la modificación de la ordenanza municipal n.º 8060 que fue sancionada en 2017, y que autorizó la aprobación de loteos por excepción sin haber

culminado las obras de infraestructura que permitió a los desarrollistas, según señala la propia Municipalidad en su página web<sup>21</sup>:

(...) que más de 30 mil lotes podrán realizar con mayor agilidad los trámites municipales para acceder al final de obra y cumplir con la escrituración. Así, a partir de ahora, se puede iniciar la escrituración en la Provincia sin necesidad de culminar con las obras de infraestructura que exigía la Ordenanza 8060.

Este número de lotes coincide con las 1741 hectáreas incluidas en los convenios urbanísticos firmados en la gestión Mestre (2011-2017).

---

<sup>21</sup> <https://www.cordoba.gov.ar/2017/11/10/iniciativa-del-municipio-se-aprobo-ordenanza-facilitar-loteo-creditos-viviendas/>



## Capítulo 4.

### Entre la organización comunitaria y el neoliberalismo “al palo”

---

#### 4.1. Las estrategias de acceso al suelo urbano desde la perspectiva de sus protagonistas (1991-1999)

En el presente capítulo me aboco a analizar las estrategias de acceso al suelo urbano y vivienda que desarrollaron los sectores sociales en situación de pobreza y la relación con las políticas públicas de hábitat, durante el periodo comprendido entre 1991-1999. El primer momento en torno del cual organizo temporalmente la descripción de las estrategias, se justifica porque: a) en el año 1991 se produjo el inicio del tercer mandato del gobierno de Angeloz (1991-1995), desde donde se realizaron una serie de acciones de intervención del Estado que promoverían el desarrollo de una serie de experiencias que dieron lugar a la conformación de la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS) y la Mesa de Concertación de Políticas Sociales (MCPS); b) en 1999 se produce el cierre del ciclo político de gestiones del radicalismo, tanto en el Gobierno provincial como en la ciudad de Córdoba. De tal manera, este periodo se ancla en los momentos previos a la conformación de la UOBDS, el cual recoge y sintetiza aquellas experiencias que tuvieron mayor visibilidad y donde los entrevistados caracterizan la constitución de organizaciones y redes para acceder a la tierra y la vivienda.

De forma sintética, este momento expresa la articulación de esfuerzos dispersos y acciones aisladas por parte de organizaciones populares que fueron construyendo redes vinculadas a experiencias de algunas de las ONG. En este periodo adquieren relevancia las estrategias de la Coordinadora de Lotes Indexados, Coordinadora de Villas y Barrios Carenciados, las experiencias de comunicación popular como la de Radio La Ranchada y la presencia de diversas ONG que desarrollan acciones en el campo del hábitat.

Estos diversos actores generaron un conjunto de procesos de trabajo territorial y articulación, que construyeron las condiciones para el desarrollo de estrategias comunes, que se concretan a partir del encuentro en Los Co-



cos<sup>22</sup>. Este encuentro, que ha adquirido un carácter simbólico muy relevante para la gran mayoría de los entrevistados, supuso, mediante la articulación de esfuerzos entre actores del campo popular, la conformación de la UOBDS y la construcción del espacio de gestión con el Estado que se denominó Mesa de Concertación, según el decreto de creación.

Este nuevo espacio de gestión abrió una ventana de oportunidades para la interlocución con el Estado, en particular, el provincial. Las políticas públicas de vivienda y acceso al suelo urbano del periodo, sin abandonar cierto nivel de coyuntura, se valoran como más receptivas a las demandas sociales, ancladas en un mayor nivel de incidencia por la articulación de esfuerzos colectivos y organización interna de los sectores populares. También supuso un empoderamiento de los colectivos populares y un mayor nivel de articulación de estos en las gestiones con el Estado en todos sus niveles. Es un momento en el que el Gobierno provincial tiene una intervención preminente sobre la cuestión habitacional, identificado con la sanción de legislaciones provinciales n.º 8121 y la ley n.º 8689 referidas a la escrituración de lotes. A nivel nacional, la ley n.º 23967 que crea el Programa Arraigo y la ley n.º 24374 de Regularización Dominial destinada a abordar la ocupación de lotes. En Córdoba, igual que en el país, y como una expresión de lo que sucede en el contexto latinoamericano y mundial, se inicia un proceso de mercantilización del suelo que restringe las posibilidades de acceso a los sectores con ingresos insuficientes. Este momento finaliza, aproximadamente, con la asunción del primer gobierno de De la Sota, que dará inicio a un proceso de transición que culminará con la crisis del año 2001, y la nueva etapa a nivel nacional a partir del gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003.

A continuación, caracterizo con mayor profundidad este momento, considerando las referencias de las acciones movilizadas, la descripción del momento de coyuntura inicial, y las estrategias de acceso al suelo urbano, así como la conformación organizacional de los colectivos, sus redes y la relación con el Estado desde las múltiples percepciones de los activistas. Tanto en el presente capítulo como en el capítulo 5 –que abarca un segundo momento que se inicia en 1999– organicé la información teniendo en cuenta las dimensiones explicitadas en el apartado metodológico y que sintetizo en los siguientes cuatro tópicos:

---

<sup>22</sup> Encuentro de organizaciones sociales, realizado en la localidad de Los Cocos, Córdoba, año 1992.

- El contexto social y político desde la mirada de las organizaciones.
- Las diferentes formas o tipologías de acceso al suelo urbano.
- La articulación sectorial: movilizaciones y acciones colectivas significativas.
- La relación con las políticas públicas habitacionales, las legislaciones, la intervención del Estado en el mercado inmobiliario.

## **4.2. El contexto social y político desde la mirada de las organizaciones**

### **4.2.1. El impacto del neoliberalismo, el crecimiento de la pobreza y las condiciones en las que se desarrollan y actúan las organizaciones**

Las personas entrevistadas dan cuenta de que este periodo temporal estuvo atravesado por una constante situación de empobrecimiento y un Estado que en los territorios mantuvo una presencia con características represivas en el marco de la implementación del modelo neoliberal (desarrollado en el capítulo 3). Al reconstruir las estrategias, las personas señalaron un clima de pervivencia de un “Estado represor” heredado de la etapa dictatorial, que se reflejaba en las razias y allanamientos masivos que se realizaron en las villas, con operativos policiales que cercaban el sector dejando encerrada a la población durante varias horas, mientras se registraban todas las viviendas en búsqueda de “elementos robados”. A su vez, de las entrevistas se desprende un contexto caracterizado por la extrema pobreza de las familias, de sus barrios o comunidades, las graves dificultades de acceso a la vivienda que sufrían debido a la situación inflacionaria del mercado habitacional, y también las graves condiciones de habitabilidad de los asentamientos y barrios en los cuales residían las familias. Entre quienes inician sus movilizaciones en este momento, el contexto social es definido en términos de carencias y “necesidades básicas insatisfechas” (NBI).

A su vez, el encuentro de Los Cocos, la constitución de la UOBDS y de la MCPS, constituyen aspectos relevantes de la evaluación política del contexto. En la mayoría de los procesos relevados para el momento, existía un trabajo colectivo territorial previo, que buscaba contener las problemáticas sociales de los habitantes de los asentamientos y barrios.

Tanto el *hambre* como la *falta de trabajo* son mencionados, por las personas referentes del periodo, como descriptores de la situación social, que se agravó en 1995 a partir de los ajustes a la inversión presupuestaria para los sectores sociales que demandan servicios al Estado provincial. Algunas de

estas políticas se plasmaron mediante la sanción de la Ley de Emergencia Provincial n.º 8482 (julio de 1995) y sus sucesivas extensiones en 1997 (gestión del gobernador Ramón Mestre padre, 1995-1999).

Entre las experiencias indagadas se encuentra la de la Mutual Bajo Yapeyú de la ciudad de Córdoba, seleccionada por su envergadura, el rol en su proceso de constitución de la UOBDS y porque atraviesa todo el periodo de estudio. En palabras de uno de sus referentes, su alusión al contexto aparece de la siguiente manera:

(...) había mucha pobreza, una gran crisis, falta de trabajo... La crisis estaba más o menos igual que hoy [2016] (que parece que está volviendo). Además –como hoy– la policía hacía mucha persecución, realizaban razias, el Bajo [por el Bajo Yapeyú] quedaba cercado durante horas, no se podía ir a trabajar y te llevaban las cosas si no tenías la factura. (E01)

Mientras que otra de las personas entrevistadas señala, en referencia a la situación socioeconómica, los ingresos de las familias y las posibilidades de acceder a los alquileres:

Los alquileres te mataban, no tenían la posibilidad de comprar... la gente de la villa vivía en un rancho de barro y lata. (E02)

El impacto de la crisis económica, la hiperinflación (1989), los procesos migratorios y la vulnerabilidad social y familiar consecuente, son enfatizados aún más por los procesos más tardíos de este periodo, donde se suman otras situaciones referidas al alto costo de los terrenos y la pobreza por ingresos como actualmente mide el Indec.

No había forma de comprar un terreno... era totalmente inalcanzable. Cobré una plata por el seguro del fallecimiento de mi vieja, y me alcanzó solo para comprar un colchón de dos plazas. (E03)

Diversos trabajos sobre el crecimiento de la pobreza y la población habitando en villas se realizaron entre los que se encuentran María Eugenia Boito, Ana Lucía Cervio y María Belén Espoz Dalmass (mayo 2009), que realizan un análisis de acuerdo al informe presentado por Buthet (2004, Foro Social Mundial) que muestra en la ciudad de Córdoba se produjeron dos grandes crecimientos demográficos/poblacionales. El primero data del año 1992, en relación al periodo 70/80, donde se registraron 83 asentamientos (con una población aproximada de 50 mil personas) que representaban el 5 % de la

población total de la ciudad. Las autoras sostienen que este crecimiento respondió al proceso de “ajuste estructural” iniciado por el gobierno de “facto”, y a algunas continuidades desarrolladas por los primeros gobiernos de la recuperación democrática, con sus consecuencias en el crecimiento de la pobreza.

Los procesos señalados se desarrollaron a partir de demandas de un sector en particular de la ciudad, aunque quienes se movilizaron fueron vecinos semidispersos. Por ejemplo, el proceso de la Cooperativa La Unidad se desarrolló con “vecinos de Colonia Lola, barrio Maldonado, y de las villas de las orillas”; mientras que el de la Asociación Mutual Bajo Yapeyú se llevó a cabo con vecinos tanto del Bajo como del Alto Yapeyú. Estas experiencias organizativas van marcando límites poco claros en la constitución diversa de las organizaciones, ya que sus miembros dan cuenta de su procedencia tanto de barrios consolidados como de villas de emergencia. En este caso, su referente señala que:

La organización del barrio en algún momento discutió si le abría la puerta a los que venían del alto y no de la villa... y le hacíamos entender a estos compañeros que eran tan pobres como nosotros y debíamos dejarlos entrar, y se transformó en un 60 % de la villa (bajo) y 40 % del barrio (alto), porque alquilaban o no tenían un pedazo de tierra. (E01)

En este caso, el carácter semidisperso de las familias que integraron el proceso se da solo cuando se comienza a institucionalizar la organización, a conformarse en asociación mutua. El mismo referente entrevistado señalaba que:

Yo vivía en el Alto, pero mi viejo era mozo de un bar... éramos tan pobres como los del bajo. (E01)

El término NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), utilizado por varios de los entrevistados, hace referencia a la forma de medición que realizaba el Indec sobre el tema de la pobreza, y fue difundido en los diversos medios de comunicación para referirse a la cuestión. Las demandas sociales recaían en sus intermediarios, las personas referentes del barrio:

Las que se empezaron a organizar, eran familias con NBI que les pedían a los referentes del barrio que resuelvan sus problemas. (E04)

De la descripción de los testimonios recogidos se desprende que la conformación de las organizaciones en este periodo se produce por poblaciones

que habitan tanto asentamientos villeros como barrios populares. En este sentido, las organizaciones relevadas en este periodo están compuestas por familias que provienen de villas y que buscan relocalizarse, “salir de la villa”, para acceder a una mejor posición. Las expectativas de las familias habitantes en villas de emergencia, identificaban la situación de vivir en la villa como algo transitorio. A partir de una de las entrevistas se desprende:

(...) las organizaciones llevan el nombre del propio asentamiento aunque terminen adquiriendo terrenos para relocalizarse en otra zona de la ciudad, tales son los casos de la Mutual del Bajo Yapeyú que se relocaliza en un terreno cercano al asentamiento del mismo nombre, la Mutual Sangre y Sol, surgida con familias del asentamiento del mismo nombre a partir del año 1987 y que logra la adquisición de la tierra en 1991, la Mutual Chacra de la Merced, conformada en el asentamiento del mismo nombre, que surge en 1988 y que adquiere terrenos para 60 familias en 1991, también la Mutual Barranca Yaco, surgida en 1990 y que adquiere terrenos en barrio Renacimiento para 230 lotes en el año 1993. (E05)

El Estado hasta ese momento solo implementaba políticas habitacionales a las que Wagner (2007) denomina de primera generación, es decir, realizando la relocalización de los asentamientos (ver capítulo 3 donde se da cuenta de las erradicaciones de villas por la política de obra pública). A diferencia de las políticas públicas desarrolladas hasta ese momento, los procesos organizativos citados solo nucleaban a vecinos que querían relocalizarse y no a todas las familias de la villa. Las organizaciones que se conformaban tenían poblaciones integradas tanto por familias que vivían en las villas como aquellas poblaciones del entorno barrial o dispersas.

Independientemente de su procedencia todas las familias presentaban situaciones de imposibilidad de acceso al suelo urbano y a la vivienda. Los testimonios dan cuenta de que las familias alcanzadas por los procesos de este momento habitaban barrios populares con viviendas que tenían alto hacinamiento, eran asentamientos informales con graves problemas de acceso a infraestructura básica y viviendas muy precarias, loteos fraudulentos, y situaciones de vulnerabilidad emergente como áreas inundables.

La precariedad, en términos de infraestructura de los asentamientos, generaba graves problemas para los vecinos, y es señalada como una situación frecuente que movilizó los procesos de organización particulares y colectivos de acceso a la vivienda digna para la mejora de sus condiciones de vida:

Los cables estaban ahí, a dos metros del piso y eran cualquier cosa, alambres, cables, la gente ponía cualquier cosa para llevar luz a la casa... era un peligro. (E01)

Las condiciones de precariedad, falta de servicios y viviendas inadecuadas como una de las expresiones de la pobreza extrema, coinciden con los estudios realizados por Sehas en 1992 y 1994, y son identificadas como disparadores de procesos organizacionales:

En ese momento se morían muchos niñitos en la villa... una mamá asfixió a un bebé recién nacido. Otro niño murió electrocutado por los cables que se caían en la villa... otro murió porque tomó kerosén que estaba guardado en una botella de coca... muchos niños se murieron, era una señal, y nosotros decíamos que era la pobreza, y entonces empezamos a mover el avispero. (E03)

Estos primeros estudios de Sehas (1992) reflejan un importante grado de sistematización y visibilizaron los aspectos sociohabitacionales básicos, como provisión de energía eléctrica, agua potable, servicios sanitarios, tenencia de la tierra y, principalmente, ubicación, cantidad de población y distribución geográfica; y en el año 1994 se actualizó esta información y agregaron el relevamiento de características sociodemográficas como educación, migración, situación de empleo-ingreso, etcétera. Estos diagnósticos, en algunos casos, se realizaron a partir de convenios con el entonces Ministerio de Desarrollo Social de la provincia.

La situación en estos asentamientos se refleja en el estudio de Sehas:

- El 84 % de las villas están asentadas de hecho en terrenos fiscales y en algunos casos privados...
- El 68 % de los asentamientos cuenta con redes precarias de provisión de agua potable y sin redes de distribución domiciliaria que cumplan con normas mínimas de seguridad sanitaria.
- El 92 % se abastece de redes de energía eléctrica por medio de conexiones clandestinas de alto riesgo para la seguridad de sus habitantes.
- En ningún caso cuentan con servicios de cloacas y en más del 90 % de los casos las viviendas no cuentan con servicios sanitarios, ni siquiera mínimos.
- El 35 % no cuenta con servicios de recolección de residuos, generando acumulación de basura y riesgo para la salud de la población.

- Las viviendas son precarias (92 %), con altos índices de hacinamiento y consiguiente promiscuidad. (1998:19-20-21)

Según datos del Sehas (1994) más del 75 % de las familias que habitaban en villas provienen de la propia ciudad de Córdoba. Además de este fenómeno, comenzó a observarse en la década del 90 una migración cada vez más sostenida de países limítrofes como Bolivia y Perú, incentivada por los beneficios de la convertibilidad, con relación al valor de la moneda de sus países y el peso/dólar.

Las intervenciones del Estado mediante la realización de obras públicas, como fue la construcción de trazas de la avenida circunvalación<sup>23</sup>, o situaciones emergentes como las generadas por inundaciones, son momentos desencadenantes de procesos organizativos y de desarrollo de estrategias para resistir, negociar, acordar. Para algunas de las organizaciones son concebidos como oportunidades, es un momento donde el Estado interventor genera, de alguna manera, expectativas sobre la población. En tal sentido, Melucci (1999) define que el concepto de expectativa es fundamental para analizar la conexión entre un actor y su ambiente en cuanto a que construye la relación con el mundo exterior. El Estado interviene atendiendo demandas referidas a la ejecución de obras públicas para ampliar la infraestructura vial, y colateralmente tiene que atender a las poblaciones asentadas sobre esas trazas urbanas a los fines de su desalojo, brindando respuestas a las demandas de acceso a la tierra y la vivienda. Estos escenarios emergentes generaron expectativas que movilizaron la acción de colectivos populares. La problemática de las inundaciones en 1992 produjo un desencadenante de procesos de organización y gestión a partir de las relocalizaciones que realizaban de manera conjunta la Municipalidad y el Gobierno provincial para continuar con la obra de la circunvalación, como una de las referentes señala:

Abajo estaba Costa Canal, gente que sufría muchísimo porque cuando llovía, se inundaban, los tapaba el agua (...) ellos recibieron las casas que quedaban. (E03)

El proceso indagado de la Cooperativa 16 de Abril, se desencadena por la intervención de obra pública, la construcción de una traza de la autopista Córdoba-Pilar, que movilizó a las familias de un asentamiento informal ante

---

<sup>23</sup> Estos aspectos son reconstruidos en la descripción de las políticas de la Municipalidad de Córdoba, identificados en el capítulo 3.

el riesgo de ser violentamente desalojados, y constituyó una oportunidad política para la interlocución estatal. Su referente cuenta:

(...) éramos 200 familias viviendo en la villa, en 1997 se da la primera movilización cuando caen con máquinas para desalojarnos. Nos tratan muy mal, de villeros... eran las 2 de la mañana y empezaron a bajar vecinos y nos amontonamos en tropel. Ahí nomás nos formamos como precooperativa, todos los vecinos, debajo de una planta. (E09)

La violencia que supuso la situación movilizó a las familias y, a su vez, la urgencia por encontrar una solución –en particular de la empresa concesionaria de la construcción de la autopista– llevó a una respuesta subsidiaria (y parcial) del sector privado y del Estado, para solucionar la demanda de tierras y vivienda. Como puede advertirse en este fragmento y en los anteriores, la conflictividad parece presentarse también –en el relato de los entrevistados– en términos de una conflictividad de clases: el sector privado (dueños de terrenos, empresas constructoras) frente a los villeros. Si bien esta caracterización aparece en otros contextos, es en las entrevistas donde más se destacan estas referencias.

El proceso de la Cooperativa 16 de Abril ya contaba con una red previa de movilización barrial y de constitución de redes de acción colectiva. Habían participado de acciones de la UOBDS, a la vez que desarrollaban diversas tareas sociales en y desde la Parroquia San Cayetano, y contaban con el asesoramiento de Sehas:

(...) por ese entonces trabajábamos y nos reuníamos en la parroquia San Cayetano, ya estábamos a cargo de las cajas y bolsones. Veníamos de participar de la UOBDS. (E09)

La Cooperativa Unión Latinoamericana, en barrio San Roque de la ciudad de Córdoba, adquiere relevancia por haber generado a partir de la ocupación individual de lotes, una estrategia colectiva para demandar ante el Estado la regularización de estos, y además se reconoce en su trayectoria desde las luchas desarrolladas en la década del 70. En la entrevista con su referente, este señala que:

(...) la historia de rebeldía del barrio, incluso con varios desaparecidos durante la dictadura militar, la organización de los vecinos comienza a principios de los 70 como estrategia de supervivencia colectiva, brindábamos copa de leche y se fortalece en los procesos de reclamo de acceso a los servicios... cuando logramos la conexión del agua en 1974 y la luz en 1978. (E04)



Esto constituye, según el entrevistado, un antecedente relevante de movilización en los procesos organizativos. Otro aspecto más inmediato a la estrategia desarrollada por la organización, y que es señalada en la entrevista, hace referencia a las ocupaciones de terrenos dispersos:

En donde está el asentamiento se suponía que pasaría la traza de la circunvalación y al modificar el Estado la traza, quedaron terrenos disponibles, y esos lotes se fueron ocupando. (E04)

El contexto se presenta también como una crisis social emergente para la persona que da cuenta de la trayectoria de la Cooperativa Arco Iris:

La situación social que estaba en el gobierno de Mestre (1995-1999) nos obligó a hacernos cargo de parte de otras necesidades básicas que había por el momento... la NBI, primero, era la tierra y vivienda, dónde vivir. Empezamos a trabajar: abrimos comedor con esfuerzo nuestro, salíamos a manguear de aquí allá... empezamos a cero... pusimos ropero comunitario, apoyo escolar, grupo de jóvenes y teníamos grupo de adultos mayores y teníamos un cuidado de niños. (E06)

En este caso, la persona entrevistada da cuenta que originariamente eran 25 familias, pero que en el proceso se fueron sumando familias dispersas de los barrios Las Violetas y Los Filtros, aumentando significativamente el número de familias:

Aunque actualmente son 60, todas familias con NBI, de la zona, pero dispersas... la necesidad básica insatisfecha principal en este proceso es la tierra y la vivienda. (E06)

En los casos de la referente de la Cooperativa 24 de Septiembre, como en la de la Cooperativa Dignidad y Libertad, una fuerte necesidad personal, que se colectiviza, les llevó a movilizarse socialmente. La referente de la Cooperativa 24 de Septiembre, no residente en su momento en la villa “de la Costanera, cerca de Villa Azalais”, caracteriza el contexto como de gran dificultad para acceder a la tierra y a la vivienda. A su vez, los intentos por organizarse desde el asentamiento, son vistos como una posibilidad de acción colectiva que interpela a la entrevistada:

(...) me casé, vivía en casa de mis suegros y después alquilar, que siempre digo que alquilar es perder plata al pepe... cuando uno tiene hijos quiere tener algo propio... y por una abuela de mi marido, que vivía en

el asentamiento de la costanera atrás del Club Villa Azalais, ella estaba conformando una comisión para lograr tener una vivienda, entonces me entero de esto. (E07)

Durante el año 1991, el contexto de presión por los desalojos que sufrían algunas familias del asentamiento, se constituyó en una cuestión relevante para la movilización, es decir, la amenaza de desalojo movilizó a los vecinos, según señaló la entrevistada:

Trataban de desalojar a nueve familias que presuntamente estaban en terrenos fiscales (no se sabía si Nación, Provincia o Municipio) y continuamente había presión de desalojo de esas 9 familias y vieron que había que formar algo, algo un poco más serio... entonces me invitan y empiezo a indagar un poco más qué es lo que querían, en principio me costó mucho vincularme con la gente de la villa. (E07)

Este proceso se dio poco tiempo antes de la reunión de organizaciones de base en Los Cocos, encuentro del cual participaron diversas personas representando al asentamiento que es considerado un espacio constitutivo de lo que, posteriormente, sería la cooperativa. Se contaba con una red de trabajo previa en la que intervenían vecinos y referentes sociales:

En 1991 me incorporo en la organización, ayudando con la copa de leche, dando apoyo escolar, la “maestra”, como decían en la villa... Me empiezo a vincular más con la gente de la villa, en el comedor comunitario, en el ropero... para que funcionara había que salir a manguear, y antes la gente y los negocios eran más solidarios. (E07)

Por su parte, la referente de la Cooperativa Dignidad y Libertad, cuyo proceso se inicia en el año 1996 por una iniciativa personal, caracteriza el contexto como:

(...) un momento muy duro... yo no tenía conocimiento de organizaciones comunitarias, era muy temerosa porque venía del campo, de un pueblo... para mí la ciudad fue un fracaso total: pobreza, abandono... y dije que no, que tenía que pelearla, por mis hijos. (E08)

En su testimonio manifiesta que el rol de los diversos actores fue relevante para sostener el proceso, entre los que menciona a los religiosos:

(...) el cura de Villa El Libertador estuvo mucho tiempo con nosotros,

se manifestaba con los vecinos, para intentar lograr acuerdos con las autoridades o evitar que fuéramos reprimidos... me ayudó mucho cuando no tenía dónde quedarme o quería bajar los brazos. (E08)

Las experiencias de la Cooperativa Dignidad y Libertad (1996) resultan similares a las de la Cooperativa 16 de Abril (1997), en tanto surgen como respuesta a una amenaza externa. En el caso de la primera de ellas, el proceso de organización social se dio solo *a posteriori* de la aparición del dueño del terreno, en el contexto de las amenazas de desalojo.

(...) meses después, aparece el dueño... y empiezan a asentarse otras familias, y yo dije, “tenemos que organizarnos, marcar las calles, los lotes”... y cuando vuelve el dueño y ve a 30 familias asentadas, se quería morir, va y me putea... “negra villera, ¿qué me hiciste?” (E08)

En otros casos se mencionan redes organizativas previas en colectivos de vecinos, o bien la participación del centro vecinal o del centro comunitario. Por ejemplo, en el proceso de la Cooperativa Arco Iris, se refieren a las acciones desarrolladas previamente desde el centro comunitario del barrio Las Violetas. También, al momento de constituirse el colectivo, la persona entrevistada considera que resultaron centrales otras acciones socio-comunitarias desarrolladas por los vecinos, como acciones consecuentes para lograr el acceso de asociados a planes sociales.

Cuando largó la “presidenta” el programa Plan Jefes y Jefas de Hogar. Había 160 beneficiarios que se repartían en los diversos estamentos de la cooperativa, porque estábamos en una red, Red Solidaria, en Las Violetas. (E06)

Varios aspectos mencionados respecto a las gestiones realizadas durante ese momento refieren a que todos los procesos organizativos incluyeron acciones sociales fruto de la contingencia de las familias movilizadas (copas de leche, comedores, centros infantiles, postas de salud, promotores comunitarios, roperos comunitarios, entre otros), situación que da cuenta del impacto que tienen las políticas económicas implementadas por el Gobierno nacional durante ese periodo.

Otro de los aspectos referidos al contexto señalado es la creciente mercantilización y los altos costos de la tierra<sup>24</sup>. Este aspecto aparece claramente

<sup>24</sup> Esta caracterización coincide con lo señalado por varios estudios que recupero en el capítulo

referido por el representante de la Cooperativa 26 de Junio, organización que surgió en 1996, a partir de la compra comunitaria de una parcela de tierra. En el caso de los proyectos de esta cooperativa, si bien se iniciaron con vecinos semidispersos de un mismo sector, se fue ampliando a familias dispersas de otros barrios. Esta experiencia de organización para la adquisición de compras de tierras de manera colectiva con autofinanciamiento social, en este periodo aparece como una cuestión factible para algunos sectores sociales.

El problema de acceso a la tierra es algo que cada día está más difícil en Córdoba, la tierra está cada vez más cara. Se le hace imposible a una familia acceder a la tierra sola, si no ingresa a una organización. Pero está la otra parte, que la organización sea creíble, sea algo seria. (E10)

La ausencia de políticas que regulen la mercantilización de la tierra y los procesos de concentración económica son vistos por los entrevistados como un gran déficit de las políticas públicas del Estado, ya sea porque no llegan, llegan tarde o llegan de forma insuficiente. Por ejemplo, para el referente de la Cooperativa 12 de Enero, el Estado era parte del problema inicial, por lo cual debía ser parte de la solución:

(...) cuando uno aprende y empieza a hacer lectura política se da cuenta que nada que ver con las casualidades... compraste un terreno y te estafaron, y sos pobre porque tiene que ver con una cuestión política (...) El Estado no controló al estafador que vendió los terrenos... el Estado ausente de los 90. (E011)

El acceso a la tierra y la vivienda se mercantilizó fuertemente en los 90 y eso dio lugar a que también en lo informal se mercantilizara. Fue un momento de crecimiento de loteos fraudulentos y múltiples estafas sobre todo a la población pobre. La presencia de los desarrollistas como actores centrales de la política de producción mercantil de la tierra urbana y la facilitación del Estado de estos procesos inmobiliarios, serán aspectos más referidos por los entrevistados en el segundo momento descripto. No obstante, vale la pena destacar las percepciones de los actores que han atravesado diversos procesos desde el momento inicial:

Los problemas que trabajábamos en esa época siguen vigentes. Si bien han surgido otros programas, el Estado sigue ausente con el tema de quién

---

3 sobre el análisis de las políticas municipales y su tratamiento del suelo urbano a partir de la flexibilización de las ordenanzas para facilitar los procesos de inversión privada.

regula el acceso a la tierra, dejando librado al mercado, que es el mercado el que regula: sojeros con la tierra en el campo, y grupos desarrollistas en las grandes obras. (E011)

A modo de síntesis, de las dimensiones más recurrentes que mencionaron los entrevistados y entrevistadas para explicar el contexto y los hechos desencadenantes o que influyeron en el desarrollo de las estrategias de acceso al suelo, se desprende:

- El creciente proceso organizativo que permitió la realización del encuentro en Los Cocos con el surgimiento de la UOBDS en articulación con las ONG, que nucleó a diversas organizaciones sociales de base y redes preexistentes en un entramado social complejo de demandas insatisfechas, que requerían una mayor movilización (los dos aspectos son descritos en los siguientes apartados).
- La cuestión social se manifiesta en el empobrecimiento de la población, los menores ingresos económicos, el aumento de la desocupación, incrementan las dificultades de acceso a la tierra y a la vivienda. Estos factores sociales desencadenan procesos organizativos que generaron estrategias para acceder al suelo urbano, ya sea mediante negociaciones con el Estado o informales, expresadas en ocupaciones colectivas (Cooperativa La Unidad) de terrenos u ocupaciones individuales (Cooperativa Unión Latinoamericana).
- La intervención del Estado mediante la realización de obras públicas sin ningún tipo de planificación integral que implique la atención de la cuestión habitacional de las familias ubicadas en la traza urbana, lo que generó reacciones y resistencias a estas políticas que desencadenaron procesos organizativos de parte de las familias (caso Cooperativa 16 de Abril).
- La ausencia de políticas públicas que garanticen el acceso a la tierra y la vivienda que generó procesos de organización autogestiva y estrategias de demandas al Estado desde las organizaciones de base con el apoyo de actores como las ONG y sectores de la Iglesia católica.
- La ocupación de tierra privada y las acciones de desalojo judicial fueron generadores de procesos organizativos (caso Cooperativa 24 de Septiembre y Cooperativa Dignidad y Libertad), en cuyas situaciones las organizaciones demandan la presencia e intervención del Estado provincial.

- El mercado inmobiliario sin ningún tipo de regulación y control de parte del Municipio de la ciudad de Córdoba generó altos costos en el valor de los lotes, al tiempo que se desarrollaron loteos fraudulentos. Esto desencadenó la conformación de organizaciones barriales como los colectivos expresados por Nuestro Hogar II y III para abordar la cuestión de las infraestructuras y la situación judicial y dominial o la experiencia de la Cooperativa 12 de Enero, para resolver el tema del pago de los terrenos y el acceso a los servicios y de redes como la Coordinadora de Lotes Indexados y Barrios Carenciados.
- La existencia de diversas organizaciones comunitarias para abordar aspectos referidos a la cuestión alimentaria, vestimenta y las emergencias entre otros temas, constituyeron un capital social organizacional desde donde se abordaron los aspectos habitacionales.

### **4.3. La lucha por la tierra y los caminos que desarrollan las organizaciones populares: las diferentes tipologías de acceso al suelo urbano**

En este punto me interesa describir qué acciones colectivas, con mayor o menor nivel de institucionalización y organización, se desarrollaron al desplegar la estrategia inicial de acceso a la tierra, infraestructura y vivienda entre otros aspectos, vinculados al hábitat.

En este apartado organicé la información obtenida de las entrevistas a partir de ciertos rasgos comunes que tienen las estrategias de acceso al suelo y que permiten clasificarlas, de alguna manera, en tipologías. Cabe aclarar que ninguna se da en un estado puro, pero que, a los fines de su análisis en relación con las políticas públicas y las legislaciones, resultó adecuado. Esta organización analítica permite identificar las dificultades que se fueron planteando, las estrategias de resolución, además de en qué medida estas se fueron consolidando en la disputa ante las políticas públicas estatales. La organización por tipología, también estuvo atravesada por las articulaciones en redes sectoriales que fueron construyéndose y que permitieron a las organizaciones disputar y/o abordar de manera sectorial las políticas públicas del Estado.

#### **4.3.1. Las estrategias populares de acceso al suelo urbano, las tipologías y sus conceptualizaciones**

Estas definiciones son comunes a los dos momentos en los que se desdobra el estudio y han sido construidas con la información producida des-

de fuentes secundarias y con aportes que se generaron en este trabajo de investigación.

En la ciudad de Córdoba, tal como he señalado, la lógica del mercado, la ausencia de políticas públicas de producción de suelo urbano, la informalidad de ingresos que se han sostenido aun en momentos de recuperación económica (2003-2015) han dejado sin posibilidades de acceso en el mercado formal inmobiliario de lotes con servicios y la vivienda a amplios sectores, empujándoles esta situación a diversas estrategias, tanto aquellas donde se disputan políticas públicas, como aquellas estrategias informales de acceso al suelo urbano y la construcción de vivienda.

Según un trabajo desarrollado por el Observatorio Urbano Córdoba de la UNC conjuntamente con la Municipalidad de Córdoba, y que es citado por Monayar (2014), se relevan diferentes situaciones de acceso al suelo urbano que son enmarcadas dentro de la categoría de irregularidad e informalidad. Estos antecedentes en la clasificación, realizados durante el año 2010 entre el Municipio y el Observatorio Urbano Córdoba UNC, son un avance importante para identificar diferentes situaciones en las que se encuentran los loteos y planes de vivienda que se tramitan ante el Estado municipal. En el informe recuperado en el trabajo de Monayar (2014:90) se definen las siguientes categorías:

1. Villas: Urbanizaciones autoproducidas (individual) caracterizadas por la irregularidad en la trama urbana, así como en la situación dominial. Generalmente con provisión de infraestructura informal o clandestina. Las viviendas son autoconstruidas con materiales precarios o de desecho como hábitat provisorio, evolucionando con la utilización de materiales durables a vivienda definitiva. Cuentan con alta densidad poblacional.
2. Asentamientos: Urbanizaciones autoproducidas (colectiva) en forma planificada y organizada por los mismos ocupantes en tierra urbana vacante, para alojar familias con intención de radicarse definitivamente. La infraestructura al inicio es clandestina, autogestionada, que con la intervención estatal se regulariza. La trama urbana posee continuidad con el entorno. Las viviendas se realizan con materiales precarios que evolucionan a construcciones mejores dependiendo de los recursos de quienes las habitan. Predomina la población con cierto nivel de instrucción. Incidencia creciente de

grupos extranjeros.

3. 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, pero que sin embargo no han logrado concluir la totalidad del proceso de aprobación (finales de obra de las unidades habitacionales, aprobación de las infraestructuras, cambios de uso del suelo, etc.) originadas por organizaciones sociales comunitarias, en gran parte provenientes de villas.
4. Urbanizaciones producidas por entidades comunitarias: Villas y/o asentamientos, para autoconsumo. Propiedad colectiva de la tierra. Viviendas autoproducidas con ordenamiento espacial regular. Infraestructura básica necesaria incompleta. Suelen contar con asistencia técnica y financiera de ONG o del Estado.
5. Urbanizaciones producidas por entidades intermedias: Originados por organizaciones (cooperativas, mutuales, sindicatos, etc.), como oferta de vivienda terminada destinada a sectores de ingresos medio y medio-bajo. Infraestructura básica en muchos casos incompleta.
6. 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-bajos y bajos. Las viviendas son autoproducidas por los adquirentes con materiales durables y definitivos. Otra de sus características es la venta sucesiva de un mismo lote por parte del loteador fraudulento.
7. Loteos iniciados por organizaciones comunitarias y finalizados por el Estado: Originados por organizaciones comunitarias que luego en forma consensuada, son completados por el Estado Provincial en términos de vivienda, infraestructura y gestión de aprobación del loteo, pero que asimismo adolecen del cumplimiento de la totalidad de requisitos de aprobación.
8. Mixtas: Se trata de aquellos casos en donde existe una clara presencia de dos o más características.

Teniendo en cuenta mi trabajo de investigación, recupero algunos aspectos de la clasificación del Observatorio Urbano de Córdoba UNC, e incorporo otros como lo son la ocupación de lotes individuales. Es desde esta



perspectiva que, a partir de los relevamientos directos y de fuentes secundarias, describo las diferentes estrategias que se han relevado:

1. Villas de emergencia, asentamientos y tomas de tierras.
2. Loteos fraudulentos.
3. Ocupación de lotes individuales.
4. Acceso colectivo por compra de tierra o cesión de tierras públicas.
5. Producción de suelo urbano por autofinanciamiento comunitario.

#### **4.3.2. Estrategias expresadas mediante la ocupación de tierras en villas de emergencia, asentamientos y tomas de tierra**

Este tipo de estrategias se corresponden a lo que denomino villas de emergencia, asentamientos o tomas de tierras, y que avanzan en procesos de regularización de los aspectos dominiales y urbanos en su relación con las políticas públicas.

Los estudios sobre los que trabajo en este apartado no dan cuenta de las diferencias entre un asentamiento denominado villa de emergencia, de aquellas urbanizaciones que surgen de manera planificada como tomas u ocupaciones colectivas de tierras. Esta tipología, hace referencia a las calificaciones identificadas en el punto 1 y 2 del Observatorio Urbano Córdoba UNC y la Municipalidad. En referencia al origen de las villas de emergencia, asentamientos irregulares y tomas de tierras, se puede rastrear desde la década del 30 y del 40, donde la incidencia sobre el total de la población era relativamente baja, ya que los procesos de ascenso social generados en la década del 40 y 50 y las políticas masivas de vivienda del gobierno peronista 1946-1955, promovieron el acceso a este bien a numerosas familias por medio de políticas públicas y a través del acceso al trabajo y la distribución del ingreso.

Posteriormente, con el proceso de desarrollo industrial más tardío de las décadas del 50 y 60, en Córdoba se produjo una atracción de gran cantidad de la población rural de áreas deprimidas del norte de la provincia, como así también de familias provenientes de otras provincias y de países limítrofes, generando este proceso migratorio una relocalización de población en asentamientos irregulares o villas, ya que la ciudad carecía de infraestructura habitacional y de servicios para absorber a esta población. Las autoras María José Espagnol y Andrea Echeverría (2010:98) identifican que

El término “Villa Miseria”, surge en la década del 30, en un periodo de ascenso rural-urbano movilizado por el proceso de desarrollo por sustitución

de importaciones. Son pensadas como una estrategia provisoria, pero ante el estancamiento del ascenso social terminan siendo una estrategia de supervivencia. En este caso, debido a las características de este tipo de hábitat popular, son menores los factores que obstaculizan la organización, se ve facilitada por la cercanía de sus habitantes y la concentración territorial. Comienza a desarrollarse un modelo productivo basado en la industria nacional para sustituir importaciones, que se profundizará durante el periodo justicialista (1945-1955) y continuará en las siguientes décadas.

Estos movimientos poblacionales impactaron en el espacio urbano y en las formas de organización territorial; se emprende un periodo de migración interna hacia las grandes ciudades, entre ellas Córdoba.

Los estudios sobre el surgimiento de los asentamientos villeros y su desarrollo encuentran una primera sistematización a partir del estudio de Gustavo Zilocchi (1987), quien va a reconstruir el proceso sobre el desarrollo de los asentamientos tomando como punto de partida el censo de 1970, que reconoce 47 villas con 16004 habitantes (unas 3500 familias aproximadamente), cifra que representaba el 1,99 % de la población total de la ciudad, cifrada en 801.771 habitantes. Otros datos citados por Zilocchi (1987) es el del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) del año 1973, donde se identificó a 52 villas con 19459 habitantes que agrupaban a 4437 familias. Posteriormente, según el mismo autor, se realizó un censo por parte de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia Social en el año 1978, donde se registraron 32.000 personas que conforman 6500 familias. Tiempo después, la Municipalidad en el año 1980 –en el marco del programa de Erradicación de Villas de Emergencia y Promoción Social– dio cuenta de la existencia de 61 villas con 7500 familias y 35000 habitantes. En 1980, el censo arrojó una población de 990.968 para la ciudad de Córdoba, representando la población viviendo en asentamientos villeros un 3,5 % (74 villas, 34683 personas, 6000 familias aproximadamente, Indec) contra el 1,99 % del año 1970.

En la ciudad de Córdoba, comenzaron a identificarse las primeras ocupaciones colectivas o tomas de tierras<sup>25</sup>, realizadas de manera organizada a mediados de la década del 80, y con la implementación del modelo neoliberal se produjo un fuerte crecimiento de la población que habitaba informalmente, parte de la clase obrera quedó desocupada o subocupada con ingresos insuficientes (no propietarias) y se vieron obligados a desarrollar estrategias

<sup>25</sup> Galán, Marco A. Informe: “Evaluación de las políticas de hábitat implementadas en los asentamientos Villeros de la Ciudad de Córdoba en el periodo 1999- 2006”. Resolución SeCyT N° 2074/2008.

de hábitat informal mediante la ocupación o toma de tierras, descritas y caracterizadas, entre otros autores, por Merklen (1997). El proceso migratorio del interior y de otras provincias fue retroalimentado por una gran migración intraurbana, expresada en población que se relocaliza en las nuevas urbanizaciones informales dentro de las mismas ciudades.

Estas ocupaciones, a diferencia de las villas de emergencia, contienen una impronta de planificación según los patrones de urbanización existentes, tratando de quedar vinculadas a la traza urbana con calles que les sirvan de vías de acceso y comunicación con el entorno, con lotes que respetan pautas que posteriormente puedan ser reconocidas por el municipio. Uno de los casos que relevé y que forma parte de este estudio es la ocupación de 400 familias en barrio Primero de Mayo que dio lugar a la conformación de la Cooperativa La Unidad.

En la narración de su referente, el proceso se inicia mediante la “(...) toma de tierras colindantes [a la zona donde vivían las familias] en el año 1982”, aunque este proceso se consolidó en 1985. La ocupación de las tierras es referida como el momento inicial de autoorganización del colectivo. A la toma, realizada por vecinos dispersos de un mismo sector de la ciudad, le sucedió la organización del colectivo en cooperativa, la organización y gestión de la infraestructura para el barrio, y la construcción de las casas de los asociados según prototipos previos. En el caso de la Cooperativa Unidad, como se describe más adelante, la ocupación de terrenos logró su consolidación y entró en un proceso de regularización urbano y dominial. El proceso de ocupación fue, según el relato de la persona entrevistada:

(...) en un terreno tipo basural junto a los barrios de donde provenían las familias (...) Se eligió por su cercanía... estaba para monte y basural (...) buscamos, pero no había dueño... Se trataba de 12 o 13 hectáreas, pero quedaron 11 porque 2 hectáreas se donaron a la Cooperativa Miralta para que realicen 50 viviendas. (E02)

La ocupación del terreno se realizó respetando el marcado de calles y el tamaño de los lotes para unas 400 familias. Este caso se caracteriza por la decisión de planificar la ocupación del terreno con el objetivo de consolidar un barrio y disputar la urbanización y consolidación dominial del loteo, a diferencia de lo que sucede con las familias que se asientan en villas de emergencia, como una estrategia transitoria, aunque posteriormente se consoliden en el tiempo.

La organización formal en cooperativa es *a posteriori* del proceso de ocupación. Se perseguía principalmente el objetivo de constituirse en interlocutores del Estado y lograr la expropiación de los lotes y acceso a planes de vivienda. Es decir, la formalización de la organización se presenta como una táctica para involucrar a nuevos actores (en particular el Estado) a la estrategia colectiva de acceso a la tierra y la vivienda urbana:

Nosotros formamos la cooperativa porque creíamos que con una institución de por medio, el gobierno nos podía ayudar... de esa forma íbamos a tener más posibilidad de recibir ayuda. (E02)

En el proceso, la gestación de un sentido de comunidad y pertenencia se presentó como un tópico saliente por parte del entrevistado. Como ya se destacó en las palabras del referente, la idea de “unidad” entre los vecinos aparece frecuentemente al referirse al momento del proceso. En parte, esta tarea la desarrollaban a partir de comprometer a los vecinos con las acciones de preparación del terreno, loteos y estrategias de acceso a los servicios básicos, así como desarrollando reuniones periódicas y avanzando en la constitución de espacios de usos comunes, o una sede cooperativa que sirviera como espacio comunitario. En el caso de la Cooperativa La Unidad, la primera edificación en el terreno fue la sede de la cooperativa, en 1987.

Primero hacíamos las reuniones abajo de un árbol, y después alquilábamos una parte de una casa, un garaje y una cocinita, donde teníamos la sede de la cooperativa, más adelante comenzamos a cobrar una cuota de \$2 con lo que compramos los postes de luz... Lo primero que construimos fue la sede de la cooperativa, en 1987. (E02)

La ayuda o asistencia recibida por otros actores es mencionada en varios de los procesos, incluso desde sus inicios, tanto de la Mutual Carlos Mugica, La Ranchada, como de otros profesionales:

Fui corresponsal popular de La Ranchada y difundíamos las cosas que nos pasaban en el barrio, eso era muy importante para que nos conocieran. (...) la Mutual Carlos Mugica nos asesoró para las redes de agua y luz. (...) Gerardo Oto, un dirigente que había sido funcionario fue el que más o menos nos buscó, si bien él no vivía en el barrio, él nos buscó, para darnos una mano, y él nos fue guiando, ¿por qué no hacemos esto y esto? (E02)

La experiencia, no obstante, no es replicable a todos los actores, por ejemplo, el referente señala que:

En ese momento había varios grupos: evangelistas, pentecostales, testigos de Jehová, católicos. Y no se unieron... todos querían tener un terreno para la iglesia, pero no se unieron. (E02)

Otras acciones autogestionadas desarrolladas en los terrenos ocupados, apuntaron a preparar la tierra a lotear, subdividir y mejorar las condiciones de habitabilidad de la zona. Estas acciones son representadas como momentos de gran unidad entre los vecinos, y como procesos relevantes para la conformación de una identidad colectiva:

Cuando hicimos la toma y se empezó a formar todo, empezamos a limpiar, y contratamos máquinas para limpiar... hacíamos fiestas para recaudar fondos (...) en la toma participaron todas las familias. Éramos muy unidos, nos juntábamos en el mismo predio y hacíamos reuniones en el mismo predio. (E02)

En estos casos se menciona que los reclamos en torno a la propiedad de los terrenos se dieron tiempo después de las ocupaciones, y que constituyeron una situación de conflictividad que impulsó la organización formal del colectivo.

El dueño apareció después... Al poco tiempo de estar en el terreno aparece el dueño de la Pritty... y nos mandaron la policía... solo cuando vio que el terreno estaba limpio y era otra cosa y se empezó con la circunvalación, quería eso, dijo "eso es mío". (E02)

En cuanto a la regularización dominial, la estrategia de la organización terminó derivando en que las tierras fueran expropiadas por el Estado provincial, este es el primer caso de tomas de tierras que culmina con un proceso de expropiación en el proceso democrático. De esta manera lo relata el referente:

Nosotros con el tiempo hicimos que la provincia se quedara con el terreno... de tanto pedir subsidios, préstamos, le reclamamos al gobierno la expropiación de la tierra en abril de 1984... nosotros ya estábamos construyendo. (E02)

Otro proceso que se inició a mitad de este periodo, durante 1995, es la toma de tierras de lo que posteriormente es el loteo en torno al cual se confor-

mó la Cooperativa Arpeboch, nombre que referencia al origen de la población que conforma la organización (argentinos, peruanos, bolivianos y chilenos). Se trata de un proceso que incluye a familias dispersas de Villa El Libertador y otros barrios del sur de la ciudad, con un número importante de migrantes de países limítrofes, que no poseían terrenos y alquilaban o vivían en casa de familiares:

Casi todos alquilábamos, éramos inquilinos, dispersos, pero del barrio.  
(E13)

En el caso de Arpeboch no se menciona nunca la intervención de ONG o técnicos locales, pero sí la influencia de un estilo de hacer política aportado por referentes migrantes que habían desarrollado previamente esa *expertise* en sus países de origen, y que fueron el motor del proceso desarrollado. Estas experiencias previas, son las que permitieron a la organización desarrollar la estrategia de acceso al suelo urbano por medio de una ocupación y posterior alquiler con opción de compra de un predio en Villa El Libertador.

El predio tenía 3 hectáreas, dos pertenecían a Corcemar de la cementera de Minetti y una, la del medio, a Avelino Gutiérrez, la ocupación se inicia poco antes de agosto de 1995, con un grupo de vecinos dispersos, pero del sector, mayormente bolivianos, peruanos y chilenos que fueron movilizadas por un referente que ya había tenido experiencias similares de lucha en Bolivia, Perú, Chile... luego de la toma se comienza a contactar a los dueños de las tierras, porque la decisión de la organización era pagarlas.  
(E13)

Este proceso de toma de tierras se consolidó con la compra del predio, con aportes de los socios, y luego logró apoyo del Estado provincial para completar el pago del terreno, la planimetría y la infraestructura barrial y acceso a algunos servicios (agua, por ejemplo), aunque las viviendas se construyeron de forma particular, sin planos acordados previamente. Es uno de los procesos más reconocidos en la ciudad, dado su magnitud, pero también por los logros alcanzados, al momento de la realización de las entrevistas, era uno de los pocos barrios que, según diversos entrevistados, habían conseguido escriturar la mayoría de las casas y lotes. En la actualidad, la entrevistada menciona que viven 250 familias y algo más de 1200 personas:

Ellos [en referencia a los dirigentes que encabezaron la toma] distribuyen la tierra, les ponen nombre a los lotes, los dividen, hacen lo que podría

ser una calle, y empiezan a habitar cada uno en su vivienda. Y empiezan a pedir a Corcemar y a Avelino González que les hagan un plan de pago, el cual dividen en cuotas. Hacen un plan general, lo dividen en cuotas y a la gente de Corcemar pagábamos 18 cuotas de 37 pesos, y a la de González, 25 cuotas de \$35. Y ellos para hacerlo de una manera más limpia hacen una cuota en el banco y se recibe en esa época parte en Lecop<sup>26</sup> y parte en pesos argentinos (que equivalía 1 peso a 1 U\$\$ debido a la convertibilidad). (E13)

Otra experiencia que se enmarca en esta tipología es la desarrollada por la Cooperativa Dignidad y Libertad que se constituyó a partir del año 1997, y que está ubicada en la zona sur de la ciudad de Córdoba, en barrio Villa El Libertador, al igual que la Cooperativa Arpeboch. Ellos desarrollaron una ocupación progresiva, lo que se ha denominado en otras entrevistas como “ocupación hormiga”, y que se propuso un mínimo de planificación y diseño del asentamiento con la apertura de calles y la subdivisión de lotes con medidas regulares (según lo referido por su referente y que es citado en el apartado donde se desarrollan los aspectos del contexto). La referente de la organización, describe el inicio de este proceso habitacional de la siguiente manera:

(...) surge en 1998 por una necesidad propia, era mamá sola con 6 chicos... empecé a rodar con mis hijos... mi mamá me dio un pedacito de tierra en Villa La Tela, y un día tuve una discusión y agarré todo y me fui a asentar a esta hectárea en Villa El Libertador.... No sabía quién era el dueño... Vivíamos en una piecita muy chica, sin puerta. La levanté con mis hijos y esa fue nuestra casa durante 9 meses, sin luz, sin agua, sin baño, en un terreno lleno de yuyos... luego, 9 meses después, comenzaron a llegar otras familias y se fueron asentando. (E08)

La entrevistada da cuenta de un proyecto que hicieron con La Ranchada con fondos del Estado nacional, el cual le permitió al grupo consolidar la toma del terreno:

(...) conseguimos un financiamiento de un proyecto de extensión de red de agua, con esto se pagó a un plomero matriculado que sacó el agua de la calle Reconquista e hizo una extensión para el resto de la cooperativa y se abrió un pico para cada casa, en su puerta. Se instaló un inodoro y tanques. Esto fue previo a la obtención del subsidio para la construcción

<sup>26</sup> Lecop se refiere a un pagaré documento que emitió el Gobierno de Córdoba, que sirvió como moneda, frente a la crisis fiscal.

de viviendas. Después de esta experiencia empezó a funcionar ropero comunitario, una copa de leche, un comedor que también fue un proyecto aprobado por el gobierno nacional. (E08)

En este caso, la organización comenzó a construir a partir del riesgo de desalojo, mediante la forma de una cooperativa, que empezó a dialogar con el propietario y a gestionar ante el Estado su intervención. La resolución de la compra de la tierra se detalla en otro apartado, donde se relata cuando la organización obtiene el subsidio del Estado provincial para la adquisición del terreno ocupado y avanza con un programa habitacional.

#### **4.3.3. La disputa por la afectación de presupuestos: El acceso colectivo a terrenos con subsidios estatales o cesión de tierras públicas**

Las estrategias que se agrupan en esta tipología refieren a procesos donde se conforman organizaciones de base y logran adquirir terrenos para ser urbanizados con fondos públicos. Dentro de esta tipología también se agrupan a las organizaciones que se les asignaron terrenos públicos para el desarrollo de planes de vivienda.

En esta tipología se encuentran un número importante de experiencias de acceso colectivo a la tierra por compra en el mercado y cesión de tierras públicas (Galán, 2008), desarrolladas por organizaciones de base (cooperativas, mutuales, asociaciones civiles), gran parte de estas estrategias se enmarcaron en la MCPS entre 1992-1999).

La Asociación Mutual Bajo Yapeyú, es una de estas experiencias que es gestada en 1987, da cuenta de una compra de terreno –que inicia su gestión en 1985– con apoyo de la provincia, y un proceso concertado y paulatino con la propia organización para la construcción de viviendas sociales en dos etapas. El proceso implicó el acceso a lotes y viviendas a unas 135 familias. Se adquirieron tres parcelas de un terreno colindante al asentamiento que fue adquirido con fondos públicos:

(...) la tierra que compramos es donde estaba la canchita... La mitad estaba en buen estado, pero la otra mitad, no, era inundable, un yuyal, con canteras y desniveles (...) y tuvo que ser trabajado. (E01)

Sostiene el referente, al reconstruir el proceso, que en una primera instancia pretendió la expropiación, pero culminó con un subsidio del Ministerio de Acción Social para la compra de los terrenos:



Nos organizamos con el barrio y en 1988 sale la expropiación del terreno y buscamos un proceso concertado de construcción de viviendas con el gobierno radical de entonces, pero se cae, porque no teníamos matrícula (...) En 1990 se compran los terrenos con un subsidio del Ministerio de Acción Social y en 1991 se firma el primer convenio fiduciario con el gobierno provincial, para la construcción de viviendas. (E01)

Luego de esa compra, y en el marco de la MCPS, la organización adquirió otros predios colindantes para lograr contener a todos sus socios:

Estábamos solo con dos parcelas, en ese espacio cabían 76 viviendas, pero en ese momento teníamos más de 130 socios y logramos comprar las parcelas que faltaban para que entraran todos. (E01)

Según la persona entrevistada, las acciones desarrolladas en los terrenos constituyeron momentos relevantes para la configuración de una identidad colectiva y para la continuidad de las estrategias de reclamos. Las acciones no siempre respondían directamente a las necesidades de acceso a la tierra y la vivienda urbana, sino también a satisfacer otras necesidades de las comunidades movilizadas, las cuales en muchos casos implicaron acciones constantes que se mantuvieron. Cabe destacar que la organización institucional y la formalización de los colectivos se dio a la par de la adopción de otras acciones que buscaban satisfacer necesidades de supervivencia de las familias de los barrios (en particular, comedor comunitario u ollas populares), así como promover una identidad colectiva:

Al principio funcionaba como una unidad básica, eran todos amigos de referentes del peronismo. (...) Lo primero que hicimos fue un comedor para más de 150 personas, chicos, grandes, desocupados... después tuvimos posta de salud, taller de costura, panadería. (...) La organización tenía reuniones semanales y la asamblea era mensual. Durante los fines de semana realizábamos trabajos comunitarios de limpieza de los terrenos y construcción del salón comunitario. (E01)

El relato denota la relación entre algunos dirigentes y su procedencia política en el peronismo, pero esta pertenencia no aparece como una cuestión que genere conflictos entre las dimensiones sociales de lo reivindicativo y la militancia partidaria.

Este proceso se enmarca en lo que van a desarrollar diversas organizaciones que, como en este caso, en una primera instancia ocupan terrenos,

son desalojados, y luego se organizan en alguna forma jurídica de Mutual o Cooperativa y disputan al Estado fondos públicos para adquirir terrenos cercanos a los lugares donde habitan las familias, y posterior a la compra inician un proceso de urbanización y construcción de viviendas. La organización contaba con el asesoramiento técnico de la asociación Mutual Carlos Mugica y participaba de la Coordinadora de Villas y Barrios carenciados que formó parte de la UOBDS, desde donde gestionaban los recursos.

Con la colaboración de este grupo de estudiantes de la Mugica y del cura, logramos articularlos con otras organizaciones de la seccional y otras que no eran de la seccional, y nos organizamos como en la coordinadora de villas y barrios carenciados de Córdoba. Este era un grupo importante que tenía mucho más peso a la hora de gestionar ante el gobierno, cualquier tipo de ayuda económica. (E01)

El acceso a servicios públicos como la luz, el agua y la organización de la infraestructura barrial, además de ser momentos de acción colectiva constituyen hitos de interlocución estatal en los procesos, que se dan en diferentes momentos y con diferentes planes de lucha. En un primer momento, los accesos a servicios públicos son informales y precarios.

(...) los cables estaban ahí, a 2 metros del piso y eran cualquier cosa, alambres, cables, la gente ponía cualquier cosa para llevar luz a la casa... hasta que logramos los fondos para instalar las redes de agua, luz y todo lo que hacía falta. (E01)

Como se ve en el relato, se avanza en exigir o autogestionar la infraestructura necesaria para el acceso a servicios públicos de calidad. Estas experiencias para lograr el acceso a servicios básicos (luz, agua), infraestructura urbana y servicios públicos (escuelas, centros de atención de salud, transporte), se dieron ya entrada la década de 1990 en el marco de la MCPS y la UOBDS.

Otra de las experiencias que surge de la participación de sus dirigentes del encuentro de Los Cocos, es el de la Cooperativa 24 de Septiembre. Tras la participación del encuentro, deciden conformarse como cooperativa y perseguir a través de otros medios el objetivo de acceder a una vivienda digna y a la tierra. El encuentro les facilitó la articulación técnica con otras organizaciones para encarar el proceso:

(...) teníamos que tener algún tipo de asesoramiento, saber qué libros teníamos que tener, qué era una cooperativa, qué cargos debía tener una

cooperativa... en ese momento tuvimos el asesoramiento de la Mutual Mugica, donde ellos nos enseñaron a nosotros qué teníamos que hacer con todo eso, para estar legalmente como cooperativa. Entonces logramos tener la personería jurídica provincial y nacional. (E07)

La organización realizó dos compras con fondos del Estado provincial, y en los dos casos se evidencian las diferencias en las lógicas de gestión estatal y los cambios políticos en términos de ser (o no) una caja de resonancias a las demandas de los colectivos. El primer momento se moviliza a partir del interés “de comprar un terreno que nosotros queríamos” y cuenta con una rápida respuesta estatal, como relata la referente:

A partir de ese momento [Los Cocos] logramos negociar con el gobierno una tierra (en Fragueiro al 4400) de dos hectáreas. Y bueno, esa tierra la logramos y la conseguimos... Bajaron un subsidio individual a 7 familias porque todavía no teníamos lista la personería... y compramos el terreno con el boleto de compra y venta... y después se hacía la escrituración, y luego se firmaba un convenio fiduciario con el gobierno para que la gente tuviera sus lotes. (E07)

La utilización de subsidios individuales para la compra de terreno colectivos es una modalidad que se utilizó en diversas compras, a partir de los fondos generados en el marco de lo que establecía la Ley n.º 7010, que regulaba la distribución de los excedentes de la Lotería de Córdoba.

La segunda compra de terrenos de la organización, se dio en el segundo periodo estudiado y generó una relación diferente con el Estado, que desarrolla más adelante. En referencia a las relaciones con otros actores, esta organización trabajó desde sus inicios con la Mutual Carlos Mugica:

Las ONG eran muy conocidas en ese entonces estaban muy involucrados con nosotros, algunos trabajaban. (E07)

Otra referencia que da cuenta de las articulaciones y las posibilidades de visibilizar las disputas por el acceso a la tierra y la vivienda es el vínculo con los medios de comunicación comunitarios:

Otra cosa que a nosotros nos sirvió es tener un medio de comunicación propio, como La Ranchada, una radio comunitaria, que nos sirvió muchísimo porque... en su momento fue muy discriminada: la radio de los negros, los villeros... pero nosotros hablábamos de las necesidades del

barrio... La Ranchada estuvo allí para ayudarnos para ver la necesidad de esa organización, para ver lo bueno que hacía esa organización, y ayudarnos para que la gente nos dé cosas, y escuchar a la gente que no tiene actualmente voz en otros medios masivos... nos abrió las puertas en un montón de sentidos, además cuando íbamos a una reunión con un funcionario, La Ranchada estaba allí, eran testigos de lo que decía un funcionario. (E07)

La presencia de La Ranchada es relevante en esta experiencia, considerando que los medios de comunicación tradicionales desempeñaron un rol estigmatizante del sector y las demandas de los colectivos. Solo destacan el rol de los medios de comunicación en el contexto de la masividad de los cortes de ruta y la toma de la Catedral, donde consideran que su presencia ayudó a construir la urgencia de la demanda.

En el caso de la Cooperativa 16 de Abril, la experiencia se asimila a las organizaciones que adquieren terrenos con fondos públicos, pero en este caso los terrenos fueron comprados y cedidos por la empresa Caminos de las Sierras, en el marco del contrato concesionado con el Estado provincial.

Como ya referí antes, frente a una situación de emergencia coyuntural (el intento de desalojo de parte de la empresa Caminos de las Sierras, a un grupo de familias que ocupaban un terreno por donde se construiría el tramo de la circunvalación que conecta con la autovía Córdoba-Pilar), se dio la consecuente movilización vecinal. A diferencia de las experiencias previas, la presencia de la UOBDS y otros antecedentes de movilización, les permitió a los vecinos movilizados abrir un espacio de negociación con el Estado y el sector privado que, sin responder completamente a las demandas, resultaron en respuestas más rápidas que en otros procesos.

En 1997 se da la primera movilización cuando caen con máquinas para desalojarnos. Nos tratan muy mal, de villeros... Eran las 2 de la mañana y empezaron a bajar vecinos y nos amontonamos en tropel. (...) Ahí nomás nos formamos como precooperativa, todos los vecinos, debajo de una planta. En menos de 6 meses logramos personería jurídica. Empecé a llamar a organizaciones por aval, vino el Sehas y también nos vinculamos con la Unión. (E09)

Como se advierte, intervinieron alianzas con otras organizaciones y también aparece un sector de la Iglesia católica promoviendo procesos de trabajo comunitario (como el caso de la Mutual de Bajo Yapeyú). A su vez, la organización ya venía desarrollando acciones comunitarias previas, en donde se

vinculaba en sus primeras manifestaciones con la UOBDS, por lo que existía una red previa de movilización, además de contar con el apoyo de organismos técnicos especializados en el campo del hábitat, como Sehas. No solo el entramado organizacional previo, sino sobre todo la coyuntura, se presentó como una oportunidad política relevante para el colectivo:

(...) de todas las organizaciones fuimos los que conseguimos más en poco tiempo por estar en traza de la ruta, ellos necesitaban que nos fuéramos, por eso nos tuvieron que dar respuesta. (E09)

En este caso, se replica la lógica del Estado subsidiario que interviene ante situaciones emergentes contextuales, donde realiza inversiones a los fines de dar continuidad a la traza de la circunvalación. Las primeras viviendas son provistas por la concesionaria Caminos de las Sierras a cuenta del canon que pagaba la empresa al Estado. La empresa pretendía que se desocupara solo la parte por donde pasaría la traza de la circunvalación, pero las familias reclamaron ser incorporadas todas en un programa habitacional con lo que se acordaron la cantidad de familias y viviendas que debía incluir el proyecto. El proceso llevó a que, ante la insuficiencia de la respuesta y los acuerdos alcanzados con el Gobierno provincial, la cooperativa lograra ingresar en diversos programas estatales para obtener, en varias tandas (que ya se corresponden con el próximo momento) diferentes viviendas por parte de la provincia:

Camino de las Sierras nos regaló 10 lotes con viviendas. Era la gente que molestaba en la traza (...) Luego, logramos 27 viviendas. En 2002, el gobierno provincial nos financió con materiales con el programa IPEU, e intervinieron vecinos en construcción... Después había un convenio con ERSEP para más viviendas, pero al final no nos dieron nada, desde Desarrollo Social nos dieron 24 viviendas más... y después nos hicieron las casas con Mi Casa Mi Vida... aceptamos porque ya estábamos cansados, esto fue en 2005. (E09)

Lo que hubiera culminado con una intervención parcial para resolver que se despejara solo la traza por donde pasaría la circunvalación, fue a partir de la reconstrucción de estas estrategias de organización colectiva y de la red que expresó la UOBDS, una disputa por incluir a todas las familias del asentamiento en el marco de la MCPS.

#### 4.3.4. De las estrategias habitacionales familiares a la construcción de la organización comunitaria para garantizar el derecho a la tierra

En esta tipología agrupo tres formas de acceso al suelo que identifiqué sobre el periodo 1991-1999 en las entrevistas:

- a. Ocupación individual de lotes. Se trata de familias que accedieron a lotes vacantes, en los entornos barriales, por medio de la ocupación de manera individual.
- b. Lotes Indexados. Son familias que accedieron al mercado inmobiliario mediante la compra de lotes con un sistema de financiamiento indexado en el marco de la Circular 1050 del Banco Central de la República Argentina. Estas experiencias son recuperadas debido al proceso organizativo que se dan algunos de estos sectores, construyendo instancias colectivas de reclamo ante el sector inmobiliario y las gestiones ante el estado previo y durante la MCPS.
- c. Loteos fraudulentos. Hay familias que adquirieron de buena fe derechos y acciones sobre un terreno, en el marco de loteos que son organizados bajo la forma de Cooperativas de Vivienda, pero que en términos legales son considerados fraudulentos debido a que venden terrenos con usos del suelo que no están habilitados por el Estado municipal para el desarrollo de loteos. En estos casos se identifican dos situaciones: por una parte, familias que son adquirentes de terrenos mediante boletos de compraventa; y un segundo grupo de familias que luego de que se judicializa el proceso, producen la ocupación de hecho de lotes.

##### *La ocupación individual de lotes*

Otras de las estrategias identificadas en la ciudad de Córdoba, son las ocupaciones de lotes individuales (Galán, 2008) ya subdivididos en barrios consolidados con loteos aprobados, en estos casos es más difícil su cuantificación, ya que se entremezclan en la trama urbana, y que si bien es difícil tener datos precisos, en el marco de la Ley provincial n.º 9150 se han registrado 52.000 familias ocupantes de hecho o poseedoras, de las cuales el 15 % son de la ciudad de Córdoba según datos suministrados por el Programa Tierras para el Futuro (2017). Este fenómeno da cuenta de la estrategia que se dieron las familias de la ciudad de Córdoba de ocupar los lotes que quedaban vacantes en los entornos barriales donde vivían, de tal manera lotes baldíos (estatales o

privados) fueron ocupados mediante estrategias denominadas “hormiga”, que hacen referencia a iniciativas que desarrollan familias de manera individuales o en pequeños grupos que se van consolidando y sirven como referencia para nuevas ocupaciones. Este fenómeno es más que relevante, ya que da cuenta de 7766 familias, en la ciudad de Córdoba y el Gran Córdoba. Sobre estas experiencias en este estudio trabajé sobre el caso de las familias del barrio San Roque que se conformaron en la Cooperativa Unión Latinoamericana, quienes iniciaron más de 400 expedientes en el marco de la ley n.º 9150 y que reclaman la regularización dominial mediante la aplicación de la Ley nacional 24374. La ocupación de lotes individuales es una de las estrategias más invisibilizadas, pero en términos cuantitativos una de las más desarrolladas por los sectores con ingresos insuficientes en la ciudad de Córdoba.

La persona referente de la Cooperativa Unión Latinoamericana describe el proceso acontecido en San Roque, como:

(...) ocupaciones de lotes abandonados y baldíos en el barrio, donde la cooperativa buscó lograr fondos para la autoconstrucción de las viviendas y lograr la escritura del terreno. (E04)

La Unión Latinoamericana, creada en 1990, tenía por objetivo constituirse como una cooperativa de trabajo, es decir, proveer satisfacción a otras demandas laborales, pero ante la gran ocupación de los terrenos dispersos ocupados, se dio prioridad a resolver esta cuestión. Según el relato recuperado, este proceso comienza a mediados de la década del 80:

(...) es después de 1983 cuando se empiezan a tomar terrenos dispersos, y continúa hasta nuestros días, ya que las viviendas y los lotes no cuentan con escrituras individuales... en la zona hay más de 1000 familias que accedieron en la zona de San Roque y barrios cercanos a lotes individuales mediante la ocupación... cada familia construyó su propia vivienda, en algunos casos, con ayuda de los vecinos. (E04)

En el caso de las acciones desarrolladas en barrio San Roque, se trató de la ocupación de terrenos dispersos que tienen titulares dominiales:

Vimos muchos terrenos vacíos y con dueños desconocidos... Hicimos un trabajo hormiga, ocupando lotes dispersos y desocupados en el barrio, a lo sumo eran 10 lotes por manzana. (E04)

El referente enfatiza la estrategia de “trabajo hormiga” señalada como contraste de las ocupaciones masivas, las cuales cuestiona:

Era tomar tierras para que la gente se quede a vivir, diferente a otras tomas que son más grandes, y toman tierra para salir en la tele. (E04)

La estrategia de “trabajo hormiga” caracteriza una modalidad de ocupación individual de lotes baldíos que no tienen construcciones ni habitantes, que están subdivididos, con número de cuenta en la Dirección General de Rentas de la Provincia y de la Municipalidad de Córdoba.

En algunos casos se negoció con los dueños... algunos dueños cedieron finalmente las tierras, con otros se usaron otros caminos como la compra para tratar de que no lleguen a juicio de usucapión y en la mayoría se hizo la inscripción en el registro de poseedores del Programa Tierras para el Futuro. (E04)

Esta modalidad de ocupación de lotes, es una de las expresiones que adquieren las estrategias de acceso al suelo urbano. La diferencia de otras estrategias es el carácter individual, pero a pesar de esta situación inicial, en algunas experiencias se colectivizan las demandas por la regularización de la ocupación y el acceso a la regularización dominial, como lo expresan las disputas en la provincia de Buenos Aires que permiten la sanción de la Ley n.º 24374 de Regularización Dominial<sup>27</sup>.

### *Lotes indexados*

Otra de las situaciones relevadas que adquiere sus particularidades es el caso de la Cooperativa 12 de Enero. Esta cooperativa se gestó por la lucha de vecinos que habían comprado terrenos en un loteo indexado y se organizaron para regularizar su situación y sobre todo, poder acceder a servicios básicos, en particular el agua potable. Esta lucha se inició en 1990. Según su referente:

(...) empezamos a reunirnos en una plaza... peleando por el tema del agua, y terminamos con un plan de viviendas para 50 familias, el comedor, la sede de la cooperativa... (Un plan) para hijos de la gente que vivía ahí. (E11)

---

<sup>27</sup> Sobre estos aspectos ver el capítulo 3 donde se profundiza la relación de este tipo de estrategias con las políticas públicas, y específicamente con las leyes de regularización dominial, donde analizo los alcances de la Ley provincial n.º 9150, y la Ley nacional n.º 24374.



Es posible pensar cómo este proceso fue reconfigurando sus estrategias de lucha a medida que se comenzaron a vincular y articular sus demandas con otros procesos del periodo. Esta organización ha intervenido en dos instancias colectivas de demandas por la vivienda y la tierra, que representan dos momentos diferentes de la periodización que elegí para este trabajo. En las percepciones de la persona entrevistada es posible ver qué cosas han cambiado y qué no, en torno a las luchas colectivas por el acceso a la vivienda y al suelo urbano en la ciudad de Córdoba. Las familias comenzaron abordando la problemática de los lotes indexados, que marca la primera estrategia al referirse a la compra de lotes en el mercado inmobiliario mediante el pago en cuotas, acción que terminaría generando una organización sectorial como la Coordinadora de Lotes Indexados y Barrios Carenciados (asesorada por el Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal, Cecopal) que se conformó para poner límites a los procesos de indexación de las cuotas generados por la circular n.º 1050 del Banco Central<sup>28</sup>.

Otra experiencia identificada por el referente de la Cooperativa 12 de Enero se trata de casos en los que las familias generaron una compra de terrenos desde la cooperativa y también recibieron fondos aportados para la urbanización y construcción de viviendas en el marco de la MCPS (sobre esta experiencia se amplía en el apartado de compras de terrenos con autofinanciamiento social o comunitario). Esta organización contó para esta estrategia con el asesoramiento técnico del Serviproh.

En sus inicios, el proceso de legitimidad de la Cooperativa 12 de Enero se fue construyendo –según relata su referente– en torno al centro vecinal, aunque sobrecargados y sin posibilidades de atender las demandas emergentes:

Había centros vecinales que abarcaban tres o cuatro barrios... pero con condiciones o cosas muy distintas a ahora... por eso fue la movilización de los vecinos afectados por la indexación de lotes y por lograr el reconocimiento estatal para el acceso a la red de agua, lo cual nos enfrentó fuertemente con la Epos (Empresa Provincial de Obras Sanitarias). (E11)

Este fue el primer proceso de movilización que luego se articuló con las demandas por acceso a la vivienda. En el caso de la Cooperativa 12 de Enero, también se relaciona con su vinculación con la Coordinadora de Lotes

---

<sup>28</sup> Ver en Capítulo 3 la relación de las estrategias con las políticas públicas, donde también se da cuenta de la lucha de este colectivo por la regularización dominial mediante la primera Ley de escrituración gratuita n.º 8121 y la Ley n.º 8689.

Indexados y el asesoramiento de Cecopal. Las acciones en terreno y el proceso de acceso a servicios públicos, no obstante, no estuvo exento de dificultades. Por ejemplo, hubo situaciones donde los propios vecinos trabajaron para montar el cableado que luego fue donado a la Epec, o bien, en el caso de la red de aguas:

Nadie se quería hacer cargo de las conexiones de agua, menos a partir de que se privatizó el agua, finalmente, el Estado puso para hacer la red de agua y después se la cedimos a Aguas Cordobesas (empresa concesionaria del servicio) para que la usufructúe. (E11)

Las acciones en terreno, entonces, se focalizaron en un primer momento en el acceso a los servicios públicos y en la regularización dominial. En un segundo momento esta organización desarrolló un plan de vivienda para sus socios en el marco de la MCPS.

### *Los loteos fraudulentos*

Otras de las experiencias que identifiqué en este periodo son los loteos generados a partir de la venta de forma ilegal de parcelas, sin posibilidades de ser fraccionadas en el marco de la normativa vigente.

Recuperando los aportes de Monayar, los loteos fraudulentos:

(...) 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. (2011:10)

En este marco, la autora los define como:

(...) 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. (Monayar, 2014:10)

En la ciudad de Córdoba se han registrado diversos casos denominados “loteos fraudulentos”, y entre los más conocidos se encontraron los barrios

Nuestro Hogar I, II y III, que, bajo la figura de una Cooperativa formada por los dueños de los terrenos puso en venta 80 hectáreas que incluían a más de 2000 lotes, de una parcela con patrón de uso del suelo rural establecido por ordenanza. También se encontraron en esta situación los casos de los loteos denominados La Dorotea y Parque Universidad. En el trabajo de investigación se abordó el caso de Nuestro Hogar, dando cuenta de la situación que atravesaron las familias y de las estrategias que desarrollaron tendientes a la regularización urbano dominial. Según datos relevados por Monayar (2014) existían en ese momento 22 loteos fraudulentos con 3500 familias viviendo en los mismos.

Como ya se describió, los loteos fraudulentos, a diferencia de las villas y las tomas de tierra, son conformados a través de una venta ilegal de terrenos, como se verá en las entrevistas a las personas referentes de los Loteos Nuestro Hogar II y III. En esta descripción y caracterización recupero lo trabajado por Monayar (2014), en referencia a las características de venta clandestina iniciada por un actor del mercado informal de suelo (loteador fraudulento), lo que genera una imagen semejante a los loteos formales: amanzanamiento regular, espacio previsto para equipamientos y espacios verdes, etc., pero sin servicios urbanos ni equipamientos y con grandes dificultades para su provisión, tanto como para su regularización. Como parte de la estrategia, se ocupan terrenos alejados de las áreas urbanas consolidadas y que no cumplen con las condiciones urbanas y ambientales para el desarrollo de la actividad residencial, por lo que, a las dificultades legales que caracterizan esta tipología y, que hay que resolver con anterioridad a la cuestión urbana, se le agrega la necesidad de modificaciones normativas que adecuen los marcos legislativos a la realidad impuesta. El agente comercializador realiza la venta de los terrenos que, en la mayoría de los casos, en efectivo y en plazos y con precios relativamente más bajos que en el mercado formal, determinados por la ausencia de urbanización. Se dirige a una población con cierto poder para adquirir bienes o que demuestren alguna estabilidad laboral, aunque no se solicitan requisitos formales para acreditar ingresos (recibos de sueldo por un monto determinado, garantías propietarias, etc.). La entrega y posesión generalmente se hace efectiva con el pago de la primera cuota, lo que posibilita a las familias comenzar rápidamente con la construcción de la vivienda y abandonar la situación que la mayoría de ellas afronta (alquiler, hacinamiento por hogar, etc.). Si bien en el inicio la misma es precaria, se torna con rapidez en construcciones sólidas, sobre todo por las expectativas de la población habitante de permanencia en el terreno y porque en muchos casos desconocen que han sido estafados.

Las familias son estafadas en su buena fe y no cuentan con espacios en el Municipio para asesoramiento sobre loteos que pueden ser comercializados, para consultar antes de emprender la compra de estos lotes. En los casos de Nuestro Hogar II y III, se presentó una situación especial donde parte de los lotes fueron ocupados de hecho una vez que se iniciaron los procesos de denuncia y cesó el proceso de comercialización, generándose una situación mixta, por una parte, familias que compraron en el marco del loteo fraudulento y, por otra parte, familias ocupantes de hecho de lotes vacantes que no fueron comercializados en el marco del ente promotor del loteo fraudulento.

A partir de la información obtenida a través de las entrevistas, estos fraccionamientos se realizaron en terrenos con patrón de uso del suelo rural o industrial, que son comercializados bajo una forma jurídica de Cooperativa, como fueron el caso de los tres loteos fraudulentos denominados Nuestro Hogar I, II y III. Los procesos organizativos se dieron cuando los vecinos empezaron a verificar la imposibilidad de acceso a los servicios y constataron que los terrenos no estaban en condiciones de ser loteados según la ordenanza municipal n.º 8060.

En este trabajo se entrevistaron a referentes de los loteos Nuestro Hogar II y III. En ambos casos los habitantes que adquirieron los lotes a la cooperativa fueron estafados. Una vez que se hizo pública la situación y avanzó la instancia judicial en contra de la cooperativa, en los lotes que quedaron vacantes se realizaron ocupaciones de manera individual, como es el caso de otra de las referentes entrevistadas en el loteo denominado Nuestro Hogar III. En ambos procesos se advierten necesidades idénticas a las que movilizaron a otros vecinos, aunque los inicios de ambos procesos parecen caracterizarse por un menor nivel de movilización colectiva y mayor atomización social:

Era el gobierno de Mestre (1995-1999), estaba Menem en el gobierno, todo aumentaba, todo era un desastre, y los alquileres eran muy caros. (...) Mi papá ve una propaganda sobre una venta de lotes. Y fueron y pautan con el Sr. Ortiz que era una cooperativa de vivienda y con la primera cuota le dan boleto de compraventa y a la segunda cuota podía tomar posesión. Eran 70 cuotas y a mitad de las mismas presuntamente recibían escritura (...) Muchos vimos esa posibilidad de irnos, de tener un techo propio. Empezamos a construir nuestra casa ahí, en 1996. El que se iba a su terreno se hacía la casa como podía... mucha gente se fue en carpa, otros levantaban unas paredes así nomás y después iban haciendo. (E12)

Las problemáticas sociales que surgen a partir del loteo fraudulento, la falta de denominación catastral, las dificultades para el acceso a los servicios públicos, así como las necesidades sociales y comunitarias consecuentes, fueron el puntapié de una incipiente organización entre los vecinos de ambos procesos.

Yo me mudo en septiembre del 99, embarazada, con mis viejos (que ya vivían en el barrio), que me prestan la parte del living. El agua que había era de pozo, el pozo se impulsaba con energía eléctrica, pero no había energía eléctrica. El agua era muy dura... tampoco había electricidad... la bomba la hacían andar con luz robada... todo era malo ahí. (E12)

En el caso de Nuestro Hogar II, la entrevistada refiere a una movilización previa de “unos 50 vecinos” que intentaban lograr respuestas a la situación de irregularidad en la cual se encontraban. No obstante, se presentó una segunda generación de movilizadas, que encararon el proceso sin banderas políticas específicas:

En ese momento había un grupo de vecinos, de más de 50, que se juntaban, pero siempre se pegaban a un político, un puntero peronista, y les prometía la gestión, pero después pasaba el tiempo y no pasaba nada, yo tuve mi hijo y todo, y no teníamos ni agua para bañarnos, varias veces fui al CPC Pueyrredón y nadie nos daba respuesta... Entonces, un grupo de vecinos dijimos “Bueno, basta, no nos engañen más...” y fuimos directamente a la municipalidad, al CPC –aunque siempre lo dejamos para el último porque no solucionan nada– (...). Teníamos que ir a hablar directamente: si queríamos el agua, teníamos que ir a hablar a la Dipas. (E12)

La estrategia que desarrollaron estas organizaciones para abordar la cuestión de los servicios y la regularización urbana y dominial, va a confluir con otro loteo fraudulento generado por la misma cooperativa denominada Nuestro Hogar I y II. Estas experiencias se asemejan a la de otros loteos fraudulentos como el denominado Parque Universidad o La Dorotea. En el apartado referido al análisis de las políticas municipales, recupero el trabajo de Monayar (2014) que da cuenta de veintidós casos registrados en la ciudad de Córdoba hasta el año 2010.

#### 4.3.5. La producción social de suelo urbano por autofinanciamiento comunitario

En esta tipología se agrupan estrategias que desarrollan compras de tierras desde instancias colectivas, que son generadas por autofinanciamiento social y llevadas adelante por organizaciones comunitarias. Entre las experiencias que se ubican en esta modalidad se encuentra la Cooperativa 26 de Junio de la ciudad de Córdoba, que inició sus acciones en 1996, articulando esfuerzos entre vecinos para comprar un terreno. La persona referente de la cooperativa, manifiesta haber encarado la adquisición de lotes para la construcción de más de 400 viviendas en diversos proyectos en la ciudad, entre los que cita el barrio El Chingolo y un proyecto en Villa El Retiro.

Desde el principio nos movilizó la necesidad de vivienda y nos pusimos a buscar tierras... somos todos trabajadores, conocemos el oficio y nos propusimos comprar un terreno donde sacamos 50 lotes y así empezamos... en los comienzos estábamos reunidos en la radio La Ranchada, de allí nos sumamos a la Unión y eso nos ayudó y nos permitió acceder a muchas cosas. (E09)

Esta estrategia muestra otra lógica de acceso al suelo urbano, mediante una modalidad basada centralmente en la autogestión y en la generación de ingresos con el aporte de los socios para ser destinados a la compra de terrenos. De esta manera, la Cooperativa 26 de Junio desarrolló la compra de tierras para la cual intervinieron todos los afiliados con sus aportes económicos:

(...) a medida que la cooperativa se ha ido asentando, la estrategia de compra de terrenos elegidos por asamblea de socios ha sido la más importante para la organización... en este proceso, cada socio debe aportar un capital inicial, puesto que la compra de un terreno implica el desembolso del 40 % del valor total del mismo al momento de iniciarse la compra. (E09)

Los aspectos formales son considerados como muy relevantes por el referente de la organización:

(...) porque cuando tenés todo armado y hecho, una cooperativa bien constituida, nadie te pone trabas... en este tipo de compra de terrenos, tener la documentación, los balances y autoridades vigentes, es condición para la recaudación de cuotas sociales, para la apertura de cuenta bancaria, hacer los boletos y escritura de la compra... todo esto te da credibilidad para que los socios hagan sus aportes económicos. (E09)

En este caso, en las tareas de preparación y urbanización de los terrenos intervienen vecinos y técnicos:

(...) urbanizarlo te lleva un tiempo de seis meses. Lo primero que tienes que hacer es el movimiento de suelo, en lugares que no tenés que rellenar y compactar suelo, después traer el topógrafo para que te marque las calles, hacer abrir las calles, después la instalación de la red de agua, y después topógrafo de nuevo para que te haga subdivisión de lotes, el amojonamiento de lotes, y recién ahí la luz, instalar la luz eléctrica. (E09)

La Cooperativa 26 de Junio, fue desarrollando un aprendizaje en estos procesos, en gran medida porque quienes la conducían trabajaban en la construcción y hubo profesionales particulares que se sumaron con asesoramiento técnico para el desarrollo de los proyectos. Esta organización participó activamente en el proceso de formación y desarrollo de la UOBDS y de la MCPS, desde donde gestionó fondos para la urbanización y la construcción de las viviendas.

Otra de las experiencias identificadas con esta modalidad es la que desarrolla la Cooperativa 12 de Enero, que mientras abordaba la regularización del pago y escrituración de los lotes adquiridos de manera indexada, se involucró y abordó la situación habitacional de las familias que se fueron conformando con las nuevas generaciones:

(...) empezaron los hijos de los socios de la cooperativa a necesitar vivienda... entonces negociamos con un privado para que la gente comprara la tierra, era llegar a fin de mes para pagar las cuotas, tuvimos que firmar un contrato de compraventa medio leonino... pero un loteo pegadito a Liceo Primera Sección. (E11)

Para el referente de la Cooperativa 12 de Enero, la cuestión de la formalización jurídica de la organización no ha sido tan relevante en el proceso como la organización en sí:

Yo lo que aprendí con el tiempo es que lo que importa es la organización, la forma, el contenido jurídico que le metas es accesorio. (E11)

Desde esta organización, se evidencia una movilización por parte de los propios vecinos en el proceso de construcción, previo a recibir subsidios estatales para la construcción de viviendas, incluso cuando el proceso resultó infructuoso:

La gente participó, compró materiales, y en un momento nos agarró la hiperinflación y nos quedaban dos opciones: o pagábamos mano de obra, o nos arremangábamos y terminábamos esto... Los materiales se habían ido al carajo... así los socios construían las casas de los otros socios... Logramos hacer hasta platea y se vino todo abajo. (E11)

Además, hubo diversas alianzas con ONG y técnicos:

(...) tuvimos la suerte de estar en contacto con Serviproh y Cecopal, de donde sacamos algunos aprendizajes, pero la mayoría lo fuimos haciendo a los golpes. (E11)

La experiencia de la cooperativa en lo referido a la infraestructura y la construcción de las viviendas, al igual que otros de los procesos descriptos, pudo ser sostenida y consolidada en el marco de la UOBDS y la MCPS.

En estas dos estrategias descriptas se identifica un componente vinculado al autofinanciamiento comunitario en la forma de la compra del terreno donde posteriormente se realiza el loteo. Son vecinos con alguna capacidad de reorientar ahorros familiares y destinarlos a la compra de un terreno de manera colectiva. Se sustentan en el autofinanciamiento social a partir de los aportes de los socios, con lo que se organiza el financiamiento de la compra de tierra. Es desde esta perspectiva que cada socio realiza aportes económicos y se genera una producción social del suelo urbano que no se enmarca en la lógica de la compraventa de lotes, mediados por la renta inmobiliaria o ganancias a ser distribuidas, como sucede en los emprendimientos privados.

Esta forma de acceso al suelo urbano les permitió establecer una relación con las políticas públicas con un grado mayor de autonomía, dado que no son experiencias que dependan en su totalidad del financiamiento público. Esta estrategia se profundiza también en los otros periodos de estudio.

#### **4.3.6. Las estrategias para promover participación en las organizaciones comunitarias**

Considero relevante recuperar aspectos relacionados a las estrategias que se explicitan en las entrevistas y que incluyen diversos dispositivos regulatorios para sostener los procesos de participación. La necesidad de garantizar la participación y movilización se percibía en algunas experiencias como instancias permanentes de “ganar la calle”, que les permitiera a los colectivos nucleados en la UOBDS mantener su estrategia de presión política, y lograr



la visibilidad de sus demandas. Por otro lado, aunque de forma articulada con lo primero, las nuevas respuestas estatales a varias de las demandas de los colectivos, requerían una mayor organización interna en términos de valorar las contribuciones de las familias socias de manera diferencial, para que pudieran acceder a los derechos alcanzados.

Si bien cada proceso impactado por la UOBDS se da de una manera particular, varias personas entrevistadas refieren que, en general, la organización interna de los colectivos se formaliza a través de un “sistema de puntos”, o criterios de valoración de la participación que se establecen para los afiliados. Estos sistemas de puntos a partir del trabajo colectivo, y las decisiones deliberativas en asamblea, no eran novedosos, puesto que ya los venían implementando las experiencias previas (por ejemplo, la Asociación Mutual Bajo Yapeyú), pero en este momento, como se advirtió, tuvo características particulares.

El sistema buscaba garantizar el poder de movilización desarrollado por los colectivos y asegurar respuestas a quienes más se vinculaban con las estrategias de acceso a la tierra y a la vivienda, a la vez que mantener el trabajo colectivo con un nivel permanente de actuación. Por ejemplo, en la Cooperativa 24 de Septiembre se desarrolló “un sistema de puntos para los asociados”, donde se valoraba el trabajo en el terreno (“trabajar en la limpieza y nivelación del predio comprado”) y en otras acciones realizadas por el colectivo (“ropero comunitario, copa de leche, comedor”). Cuando se logró un subsidio para la construcción de viviendas (P 17), se avanzó aún más en el sistema de puntos para que cada asociado pudiera “llegar al mérito” de obtener una vivienda y decidir sobre el desarrollo del plan:

Nosotros teníamos que decidir en una asamblea con los mismos asociados, decíamos “tenemos tanta plata”, y debíamos decidir cuántas viviendas hacíamos, las hicimos por tanda, por ejemplo, primero 12 viviendas... y había que decidir para quiénes eran esas primeras casas, en lo cual tuvimos el asesoramiento de la Mutual Mugica, que a través de los técnicos que hacían continuamente el relevamiento de la construcción de esas viviendas... se ocupó a la misma gente, los mismos asociados, para albañilería, plomería, etc., y por medio de votación, de puntaje que le dábamos al asociado... tenían que tener 2000 puntos para llegar a tal mérito: estar al día con la cuota, trabajar, etc. (...) Y así se lograban hacer viviendas por etapa, donde eran fiscalizados tanto por ONG, consejo de administración y gente de la provincia... se hicieron más o menos 25 viviendas... en la primera tanda de la cooperativa (...) y muchos accedieron así a su vivienda. (E07)

En la Cooperativa 12 de Enero se buscaba sopesar el sistema de puntos a partir de considerar tanto los deberes y responsabilidades directas de los afiliados, como la participación de los vecinos:

La decisión se tomaba en asamblea... y tenía que ver con la cuestión, lo discutimos mucho, había que balancear un sistema de puntaje que no se fuera ni muy para la participación ni muy por lo económico... 5 puntos eran por tener cuotas al día y por participar de las asambleas y adherir a los planes de lucha, son 5 puntos más. (E11)

En el caso de la Asociación Mutual Bajo Yapeyú, el sistema de puntos valorizaba más la participación y el compromiso de los afiliados que la cuota al día:

Todos tenían una condición que era sí o sí el compromiso de la gente, era participar. No importaba si la gente no pagaba la cuota social, que en ese momento eran 3 pesos y después llegó a 5 pesos. Pero valorábamos mucho la participación: había que hacer una actividad, la gente estaba, una movilización, la gente estaba, eso iba en una carpeta, se anotaba, se valoraba... Por eso hicimos dos grupos: los grandes participantes que se habían calentado con la lucha, y los que participaron a medias, los que venían poco, entonces estos tenían sectores de privilegio (los primeros). Teníamos como 4 tipologías de vivienda distintas en función del tamaño del lote. En ese momento lo mínimo que se exigía era 9 x 18, pero el gobierno te hacía un rancho y había que comérsela... Algunas eran más grandes y en esas entraban todos los del primer grupo en la misma bolsa, y siempre era por sorteo, no sabías si te tocaba acá o en la otra manzana. (E01)

El sorteo, combinado con un sistema de puntos, fue el modo más utilizado para la asignación de viviendas o lotes. Lo que parece guiar la mayoría de los procesos (con algunas excepciones) era la voluntad de los dirigentes de que los afiliados pagaran con dinero o con horas de trabajo el loteo o la vivienda obtenida. Varias personas entrevistadas del periodo dicen que querían que las familias advirtieran lo que costaba obtener una vivienda, "(...) que valoraran lo que habían conseguido". (E07)

(...) el día domingo íbamos con las familias, llevábamos todo lo que teníamos y trabajábamos el terreno... con esto yo quería que, más que venir de arriba, la gente valorara desde un principio no el titular de socio,

si no toda la familia en conjunto, que valorara ese terreno del que aún no sabía cuál iba a ser su parte, que laburábamos todos conjuntamente y luchábamos todos por igual. (E07)

En lo referido a las organizaciones, un aspecto relevante de las experiencias de participación comunitaria se expresa en la conformación y la constitución de organizaciones sociales con poblaciones que proceden de villas y de barrios populares o familias dispersas, como lo señalan algunas personas entrevistadas. Los proyectos presentados en el marco de la MCPS atendieron a las familias que participaban de las organizaciones comunitarias conformadas por poblaciones tanto de villas o barrios carenciados, sin que las mismas incluyeran a la unidad geográfica que conformaba el asentamiento villero en su totalidad, ya sea para su urbanización o relocalización. De esta manera cuando las familias que habitaban una villa se relocalizaban, las viviendas no eran demolidas, por lo que se volvían a ocupar o eran aprovechadas por parte de la familia extensa. Esta lógica de las organizaciones expresa la articulación de sectores procedentes de lo que se denominó “pobreza estructural”, con poblaciones reconocidas como “nuevos pobres”, producto de los procesos de ajuste generados a partir de la década del 70 del siglo pasado. En el marco de la MCPS, solo se identificó la intervención en la relocalización total de las familias que habitaban la Villa El Pocito. En general el modelo de la MCPS actuó sobre la demanda, y no sobre ofertas prediseñadas desde el Estado, y este formato flexible permitió el financiamiento de diversas actividades que se enmarcan en una perspectiva de integralidad, sobre los que amplió en este capítulo.

#### **4.4. La articulación sectorial en torno a la UOBDS: las movilizaciones y acciones colectivas significativas**

Durante el año 1990 y 1991, se desarrollan diversas acciones por parte de las redes de organizaciones y de las ONG que acompañan esos procesos, entre los que se destacan las ollas populares producto de las hiperinflaciones y la marcha contra el hambre (1990) entre otras acciones, las que se van a constituir en desencadenantes del proceso más relevante en términos de experiencia colectiva de la década del 90 en la ciudad de Córdoba. De tal manera, el hito central que marca este momento es el Encuentro de Los Cocos con la consecuente conformación de la UOBDS y de la MCPS entre los meses de septiembre y diciembre de 1992:

El contexto de empobrecimiento, las razias, la falta de respuesta del Estado a demandas de acceso a tierra y vivienda, sumados a los conflictos de las villas de emergencia, donde la Epec con la presencia de la policía dejaba a cientos de familias sin la prestación del servicio eléctrico, generaron las condiciones para que desde la Coordinadora de Villas y Barrios Carenciados, conjuntamente con La Ranchada y Mutual Carlos Mugica, se invitara a otras organizaciones de base, redes de organizaciones y ONG vinculadas a la cuestión habitacional a la conformación de una red con capacidad de interpelar al Estado y generar una interlocución con capacidad de abrir espacios de concertación y negociación de políticas sociales.

Fue un proceso de varios meses hasta que llegamos al encuentro de Los Cocos, tuvimos que hacer muchas reuniones en los barrios y villas, íbamos con el móvil de la radio y convocábamos y allí nos dábamos cuenta que La Ranchada era central para la gente, porque no convocaban los referentes solos, había credibilidad en el medio de comunicación popular que la gente escuchaba, por eso se sumaron de entrada tantas organizaciones. (E05)

La UOBDS se gesta a partir de un encuentro-taller, convocado por la Mutual Carlos Mugica, Radio La Ranchada y Serviproh bajo la consigna “Para romper el aislamiento”, que de alguna manera reflejaba la desarticulación y soledad en la que se encontraban las organizaciones de base. El encuentro se realizó en la localidad de Los Cocos en septiembre de 1992, el cual culminó con la conformación de un plenario de organizaciones sociales de Córdoba. Este plenario dará paso, meses después, a lo que se conoció como la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS), que cumplió un rol crucial en este periodo como representante de un colectivo de organizaciones de base y de interlocución con los diversos niveles del Estado.

El evento y las acciones consecuentes son mencionados por todas las personas entrevistadas que desarrollaban actividades en el periodo, e incluso por algunos de los entrevistados de procesos más recientes, aunque de forma esporádica, como un hito relevante en la organización colectiva de la lucha por el acceso a la tierra y la vivienda en Córdoba. Una de las personas entrevistadas recuerda aquel evento como una instancia de concientización y empoderamiento colectivo:

Fue en 1992... golpeó a nuestra puerta en ese entonces una persona que le dicen el Uruguayo, que estaba en la radio La Ranchada, donde nos convoca a un encuentro que había en Los Cocos, donde se habían convocado diversas organizaciones, cooperativas, barrios, asentamientos...

[En Los Cocos] se hizo un plenario del que participamos como comisión... de allí nos encantó todo lo que se habló, todos tenían un pensamiento, y todos éramos igual que el otro, con la necesidad de vivienda, copa de leche... Entonces, nosotros decidimos cuando volvimos en una reunión unos días más tarde después del encuentro, entonces conformarnos como Cooperativa de Vivienda y de Consumo 24 de Septiembre Ltda. (E07)

Otra de las personas entrevistadas en un sentido similar, señala el cambio de estrategia de acción colectiva evidenciada a partir del encuentro, que suponía articular demandas para lograr resolver problemas que eran comunes y excedían a cada organización:

Siempre me acuerdo bien de la convocatoria... Estaban la Mutual Mugica, Serviproh, Sehas, con organizaciones que ellos asesoraban... Eran organizaciones de villas, comisiones barriales, cooperativas, asociaciones civiles. Nosotros ya habíamos conformado la Cooperativa 12 de Enero [pero] nos sirvió porque ahí aprendimos que cada uno en su organización puede laburar con su grupo sus cosas, pero hay cosas que necesitan articular con otros actores para resolver esas cosas más macro: problemática de la vivienda, acceso a la salud, educación, trabajo, necesita de otros espacios. (E11)

Un entrevistado, además, señala el antecedente de la Coordinadora de Villas y Barrios Carenciados de Córdoba creada en 1987. Como ya se ha señalado, había numerosos grupos y colectivos de vecinos que a lo largo de toda la década de 1980 venían desarrollando actuaciones sociales, en particular en las luchas por el acceso a la tierra y la vivienda. En paralelo, varias ONG y grupos técnicos se encontraban trabajando en red, apoyando de forma más o menos directa las iniciativas de estos colectivos.

El encuentro de Los Cocos habilita un mayor entendimiento entre los diversos procesos en lucha y las organizaciones sociales y ONG que trabajan problemáticas similares. El cambio de estrategia de acción colectiva –que implicaba avanzar hacia una mayor articulación de las demandas sociales que permitiera una mayor interlocución estatal– se formalizaría en la UOBDS.

Como fue una buena experiencia, dijimos que no íbamos a poner nombre hasta que no surja el consenso, íbamos a tener un órgano colegiado para las organizaciones, y un espacio o comisión con las ONG, una comisión consultiva, coordinación con equipos técnicos para planificar y prever... pero al final se llamó en definitiva Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales. (E01)

Por parte de los referentes del Estado surge un actor impensado para varios de los colectivos, el entonces ministro de Desarrollo Social de la Provincia, Cafferata Nores, quien a partir de su participación en el encuentro de Los Cocos se transforma en un interlocutor muy relevante del periodo, destacado por todas las personas entrevistadas. Su trayectoria política previa (ya que había sido ministro de Seguridad, responsable de la Policía de Córdoba) como su pertenencia partidaria (radical), justificaba las dudas de las familias de las organizaciones:

(A Los Cocos) invitamos al gobierno nacional, provincial y municipal... el único que asistió con un referente de primera fue el gobierno de la provincia que en ese momento recién asumía Cafferata Nores en el Ministerio de Desarrollo Social. Nosotros decíamos “Vamos a negociar con la yuta”... porque él había sido ministro de Gobierno, era como negociar con un comisario. (...) La Municipalidad mandó un funcionario de tercera, la Nación no participó... lo cual era raro, porque estaba Menem... Chiche Aráoz en Desarrollo Social... El 95 % de los grupos tenían militantes peronistas... nosotros pensábamos que iban a venir. (E01)

La presencia del ministro de Desarrollo Social inició una fase de interlocución más intensa entre las organizaciones de base y el Gobierno provincial:

Pero en ese momento Cafferata Nores no sé si le vio la punta o qué, o no tenía estructura de territorio o nada, nosotros vimos que este hombre estaba bastante solo y cuestionado por otros del gobierno provincial. Y empezamos a hacer propuestas: muchas carpetas de proyectos para que viera. Y se llevó el carpetón... incluso le pedimos una ayuda para solventar los gastos que habían significado el encuentro en Los Cocos, en el que había más de setenta organizaciones sociales y que cada una había llevado al menos a un técnico. (E01)

Esta nueva estrategia conllevará a la formación de la MCPS. En las entrevistas, la experiencia es mencionada tanto por los entrevistados y entrevistadas movilizadas en el periodo, como por otras personas congregadas en la otra etapa estudiada.

Entre 1992 y 1995, la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales tuvo su sede en la casa donde funcionaba la Mutual Carlos Mugica y Radio La Ranchada de la calle Garay 1065 en barrio Pueyrredón:

La Unión nace por la radio, y fue la herramienta más importante que tuvo para ser lo que fue (...) La dinámica funcionaba de la siguiente manera: Si había plenario a la noche, (siempre los plenarios eran a la noche), alguien de la radio estaba, o sea que ahí quedaba la información, sabíamos si se había definido una movilización, una marcha... o ellos mismos al otro día venían a la mañana a hacer el reporte de lo que se había tomado como decisión en el plenario, y las bases de la Unión se enteraban de lo que se había definido a partir de escuchar La Ranchada, más allá de que fuera el dirigente e hiciera la asamblea. (E01)

El funcionamiento en el espacio físico de la sede de la Mutual Carlos Mugica y su radio La Ranchada, ofrecía a la UOBDS la posibilidad de articular sus estrategias con una dimensión y práctica de comunicación popular:

La Unión realizaba los plenarios en el tinglado ubicado al fondo de la casa, lo que facilitaba el proceso de intercambio de información. Solo debían cruzar el patio, llegar al estudio de la radio y sacar las noticias al aire, a cualquier hora del día, según las necesidades que se planteaban en ese momento. Tenían libre acceso a la programación, a pesar de que ya existían otras estrategias de inclusión, como la de los corresponsales barriales y el programa “La hora de las villas y los barrios”, destinado a trabajar únicamente con cuestiones barriales y sociales. (E05)

La creación de este movimiento es considerada muy trascendental para las personas entrevistadas, cuando se refieren al cambio en las políticas sociales, ya que fue la primera vez que se generaba un espacio de negociación entre el Estado y un movimiento social.

A partir de la Unión logramos que el gobierno entendiera que había que atendernos, que había nuevos pobres, que no eran solamente los de las villas, eso nos costó una lucha de dos años. (E01)

La posición de las ONG fue acompañar estos procesos de articulación, donde el centro estuvo puesto en los intereses de los pobladores, reconociendo las contradicciones que generó concertar con el Estado provincial en un contexto de ajuste:

Desde el gobierno era vista así esta experiencia con cierta preocupación, pero desde nosotros era vista como la oportunidad de que la gente pudiera satisfacer necesidades básicas. Nosotros no trabajábamos con sectores que se podían dar el lujo de confrontar y aguantársela dos meses en la ruta,

había necesidades urgentes. Necesitábamos que la gente tuviera respuesta a las necesidades básicas, y que esa satisfacción pudiera darse en un marco diferente al que se había dado hasta ese momento, que tenía que ver con que se reconocieran y se respetaran a las organizaciones como mediadoras. (E05)

El proceso que genera la UOBDS entre 1992 y 1995, está atravesado por la conformación y consolidación del movimiento en términos organizacionales. Así de esta manera logra un reglamento interno, constituye un plenario de delegados, una mesa ejecutiva encargada de llevar adelante las negociaciones con el Estado y comienza a organizarse en zonas, agrupando a los colectivos de manera territorial. Al mismo tiempo conforma con Serviproh, Sehas, Cecopal y Mutual Carlos Mugica una mesa de coordinación desde donde se definen de manera conjunta las estrategias y los roles de cada espacio en la MCPS.

Si bien el momento se caracteriza por la concertación y los acuerdos, la movilización de las organizaciones está presente en todo el proceso para poder obtener respuesta estatal. Esta lógica seguirá vigente, pero con mayor fuerza y visibilidad, en el contexto del segundo momento, a partir de 1995, cuando se produce el cambio de gobierno y asume Mestre que implementa un programa de ajuste y cierre de la MCPS. Así, numerosas personas entrevistadas enfatizan las diferentes experiencias de movilización en el periodo:

(...) por la necesidad que teníamos nos juntábamos y si hacía falta agua, íbamos a pelear por el agua, y si no nos atendían, hacíamos quilombo, si bien antes era un poco más distinto, porque había muchas más cooperativas. (E02)

Los equipos técnicos del gobierno por ahí ponían alguna traba que no nos dejaba avanzar. Entonces, directamente, si no salía alguna cosa, organizábamos una sentada y salía el ministro, y negociábamos cosas. (E01)

Es el momento de mayor acceso a recursos, y coincide con la gestión del ministro Cafferata Nores y el último trayecto del gobierno de Angeloz, hasta julio de 1995.



#### 4.4.1. La UOBDS: De la concertación de políticas sociales a las acciones colectivas de protestas en el gobierno de Mestre (1995-1999)

Las experiencias más significativas de movilización se dieron cuando asumió Ramón Mestre (1995) como gobernador y el proceso de la MCPS vio afectada seriamente su continuidad. En particular, las personas entrevistadas refieren a una gran movilización, con corte de rutas en los accesos a la ciudad de Córdoba y la posterior toma de la Catedral, evento que se repetiría casi un año después. La primera toma fue en agosto de 1997 y la segunda el 9 de julio de 1998.

Con la crisis del gobierno de Angeloz, el 14 de mayo de 1995, Ramón Mestre asumió como gobernador de la Provincia de Córdoba y a partir de allí se empieza a delinear otra etapa. Este periodo comienza con numerosos ajustes, se produce el despido de miles de empleados públicos, y los fondos destinados a las políticas sociales son recortados de golpe. Paralelamente y en consecuencia, los fondos asignados para el funcionamiento de la Mesa de Concertación, son eliminados totalmente del presupuesto.

A raíz de esto, el gobierno intenta cerrar definitivamente la MCPS y comienza una nueva etapa, signada por el proceso de resistencia y reclamo para lograr que se reabra esta experiencia. En el año 1996, la UOBDS convoca a la primera movilización masiva en la ciudad de Córdoba, logrando que casi seis mil personas salieran a la calle a manifestarse. Recorren el centro de la ciudad, llegan a la Casa de Gobierno y presentan un petitorio.

Estos procesos de movilización eran organizados desde asambleas barriales y convocados desde las radios comunitarias, especialmente La Ranchada, que llamaba a la población a participar de las movilizaciones y se comprometía siendo parte de las reuniones que eran grabadas y luego difundidas por la radio. El clima que se vivía en esos momentos estaba signado por una ardua tarea dedicada a la resistencia, a la movilización y al reclamo para lograr que se reabriera la MCPS y que se contara nuevamente con presupuesto para las políticas sociales:

En un momento dado nos instalamos frente a la Casa de Gobierno con carpas y todo... diez u once días... fue desgastante. En la UOBDS [había] organizaciones de toda la ciudad, nos habíamos dividido por zonas, entonces si querías elaborar un plan de lucha, podías generar quilombo en toda la ciudad, y eso lo sabíamos y lo usábamos permanentemente. (E011)

En el año 1997 se alcanzó el punto más álgido de la tensión que se venía evidenciando desde la asunción de Mestre. La UOBDS, como medida de lucha, resolvió cortar todos los accesos a la ciudad de Córdoba a través de diferentes piquetes. Oscar Aguad, en aquel entonces ministro de Seguridad, había dado la orden de reprimir, la Gendarmería llegó rápidamente a los cortes de ruta. Varios sacerdotes vinculados al Movimiento Monseñor Angelelli, conjuntamente con algunos dirigentes de la CGT, decidieron hacerse presentes en los cortes, que habían generado el cierre de los accesos a la ciudad durante aproximadamente tres horas. El riesgo del desalojo masivo y la represión, generó que el 2 de agosto de 1997, alrededor de las 16 horas, la UOBDS decidiera trasladar la protesta a la Catedral de Córdoba. La noticia generó impacto nacional automáticamente, era la primera vez que se daba una experiencia de esta naturaleza.

La magnitud del conflicto llevó al gobernador Mestre a reabrir un espacio de negociación con la UOBDS. A partir de allí se retomaron algunas actividades de la Mesa de Concertación y se lograron ejecutar algunos proyectos de vivienda con la financiación de fondos nacionales, pero ya no tenía la misma dinámica, ni la intensidad, ni el volumen de la inversión que se realizó.

Estas experiencias tienen, para quienes se movilizaron en la UOBDS, una carga emocional muy significativa. Son percibidas como la máxima expresión de la estrategia de articulación colectiva de demandas sociales, y las de mayor presión social para lograr respuestas concretas por parte del Estado. La primera toma de la Catedral, por lo que manifiestan las personas entrevistadas, se trató de una acción de gran visibilidad política que respondía a la lógica típica de una acción colectiva: fue masiva, no institucionalizada y (casi) espontánea. A la vez, el Estado respondió con una estrategia represiva, que impactaría en el futuro de los acontecimientos:

Había que generar un hecho político para que nos den bola... para que se haga la mesa de concertación de nuevo (que estaba siendo eludida por la nueva gestión). Se nos ocurrió hacer cortes de ruta en dos sectores: la Ruta 9 vieja, y el otro en la Autopista Córdoba-Pilar. Nos pasó de todo ese día... se nos caen los colectivos que habíamos contratado porque habían amenazado al dueño... y el otro día a las 9 de la mañana llegamos a la calle Vucetich y Ruta 9 y estaba la Guardia de Infantería, no alcanzamos de bajar del colectivo y nos empezaron a cagar a balazos... estuvimos todo el día y a la tarde llegó la orden federal de desalojo de Bustos Fierro... Y algunos compañeros empezaron a cuestionar "Hemos puesto toda la carne al asador..." "¿Qué? ¿Vamos a largar así nomás?". Se puso fea la cosa... y

algunos decían “Loco, nos van a hacer bosta, se viene la noche” y otros “No hemos logrado nada... no puede ser”. Y algún iluminado en ese momento dice: “Loco, nos metamos en la Catedral”. Nos subimos a los colectivos como pudimos todos juntos, eran pocos colectivos y nos fuimos a juntar con los otros compañeros que estaban en la autopista Córdoba-Pilar... Cuando estábamos ahí en plena deliberación con 1500 compañeros a uno se le ocurre: “Tomemos la Catedral, le generemos otro hecho político y a la mierda”... y subimos a los colectivos y no sé si había alguien que nos vendía o qué, pero paramos los colectivos en la plaza San Martín, y estaban bajando, y el cura... estaba cerrando la puerta, y un compañero alcanzó a poner un pie y lo frenó y le dice: “Pero pare, m’hijo, estamos cerrando”, y le dice el compañero: “No, pare, nada, venimos a refugiarnos acá, porque estábamos en la ruta y nos han cagado a palos...” (...) y así fue el discurso... “Nos venimos a refugiarnos a la Catedral porque hoy el Gobierno de la provincia nos reprimió” ... No sabés la repercusión que tuvo el hecho... fue increíble... Fue la primera vez que se dio una misa del obispo Angelelli el 4 de agosto, en la Catedral... esa misa la dio el Tito Mariani. (E11)

El hecho, además de considerarse de gran significación interna y de gran repercusión mediática, constituye un momento en el cual el propio gobernador de la provincia, Mestre, se ve en la necesidad de apersonarse para negociar con la UOBDS.

El caso de la referente de la Cooperativa 16 de Abril, es muy relevante al señalar la importancia de la cobertura mediática del hecho y ser ella la entrevistada por un medio de comunicación.

Estábamos en la autopista, cortando, y ya les habían pegado a señoras de otro grupo, entonces fuimos para allá. El 3 de agosto se toma la Catedral. Vino el monseñor, después vino Mestre (a la madrugada). Gracias a la prensa que lo tomó (salió internacionalmente) no pasó a mayores. Yo di el primer reportaje. (E09)

El objetivo de la UOBDS era disputar al Estado un modelo de gestión participativo de las políticas públicas y la inversión según la agenda generada desde las organizaciones:

A las 3 de la mañana estábamos reunidos con Mestre adentro de la Catedral... “No nos vamos a ir de acá hasta que no abran de nuevo la Mesa de Concertación” y bueno... hasta las 4 de la mañana negociando ahí. (E11)

Los diferentes entrevistados, con algunos matices, hacen referencia al hecho, sintiéndose protagonistas de una gesta donde por primera vez desafiaban a sectores del poder como la Iglesia católica y el gobierno provincial.

Hicimos unos cortes muy grandes, y esa misma tarde se tomó la Catedral. Entonces mandamos a todas las mujeres... y en ese entonces estaba Graciela Palomeque, Pedro Plaza, yo, y otros más... y teníamos tratativas con Mestre. Y a la 1 de la mañana sin previo aviso cayó Mestre, y tuvo un diálogo conmigo y él se comprometió que iba a traer el decreto firmado y con fondos afectados –algo que exigimos– para lograr el objetivo: comprar tierras para algunos y viviendas para otros. (E10)

Las consecuencias más visibles de la experiencia resultaron algo contradictorias, en las palabras de los y las entrevistadas. Algunos destacan logros específicos, además de demostrar el poder de movilización y afianzar la identidad colectiva de las demandas.

Para nosotros, nuestra cooperativa, le salió para hacer 50 viviendas... Nosotros ya teníamos las tierras de antes, habíamos comprado como fondo común de inversión para la compra de tierra, con la compra de los socios. En ese entonces teníamos 100 socios, de familias dispersas. (E10)

Para la Cooperativa 16 de Abril, no obstante, el resultado fue algo más negativo, ya que luego de la toma de la Catedral firmaron un convenio que sería un problema que enfrentaría (y finalmente desgastaría) al grupo de vecinos movilizados, en años subsecuentes.

El gobernador no nos quería, ni quería la unión. Nos hizo firmar un convenio de que, si sobraban tierras, debíamos regalarla al gobierno. (E09)

Algo similar aconteció con la Cooperativa 12 de Enero, dada la repercusión mediática que había tenido el hecho:

Nosotros teníamos un proyecto de cooperación de la JAF alemana... a la semana de que tomamos la Catedral, cayeron los de la JAF y nos sacaron los fondos, tuvimos que devolver la plata. (E11)

No obstante, la experiencia se repetiría casi un año después, esta vez, de manera preorganizada. Aunque varios de los intervinientes manifiestan que:

No fue como la primera vez... no logramos lo mismo. (E10)

En términos de las alianzas desplegadas en el periodo, muchas de las mismas eran redes organizacionales y comunitarias que habían nacido a mediados de los años 80 como fruto del trabajo de promoción social desarrollado por organizaciones técnicas. Articulaban a una importante cantidad de agrupaciones y poblaciones de las villas y barrios periféricos de Córdoba alrededor de la problemática de la vivienda, el acceso a la tierra y a los servicios públicos. La máxima expresión de estas redes fue la propia UOBDS, que es recordada por muchas personas como un “momento de mucha unión” y la condición de posibilidad para construir y aprovechar oportunidades políticas de interlocución estatal:

(...) todo lo que vino después, cortes de ruta, movilizaciones... para mí representa que yo era joven y tenía mucha ansiedad de lograr un sueño, y para mí el sueño se logró, lo mismo para otras cooperativas y gente que creían en la unión... esto te muestra que sí se puede lograr si hay unión... el problema es que nosotros los pobres nos peleamos entre nosotros, y los que tienen plata se ríen, porque nos dividen, nos usan... y si nos unimos todos, se puede... sin hacer daño a los demás. (E10)

Este proceso reconstruido desde las vivencias de las personas entrevistadas, es coincidente con los aspectos relevados en fuentes secundarias que permiten comprender el proceso de una forma más amplia, desde donde se explicitan las alianzas de la UOBDS con las ONG locales con *expertise* técnica en la promoción de los derechos sociales, y las acciones consecuentes en el marco de la MCPS donde se canalizaron las demandas de acceso a la tierra y la vivienda. El rol de los equipos técnicos es valorado como importante por la propia UOBDS en el diseño de las estrategias de gestión ante el Estado, como así también en los procesos de organización y movilización política de los colectivos en el proceso de disputa/concertación con el Estado.

#### **4.5 Las estrategias de acceso al suelo urbano y la disputa por instalar estas demandas en el campo de las políticas públicas habitacionales**

La UOBDS agrupó una importante cantidad de organizaciones que constituían un movimiento con capacidad de proponer alternativas a las situaciones que atravesaban las organizaciones de base, como así también para implementar proyectos y programas con el apoyo técnico de las ONG. Estas capacidades incluían la movilización y visibilización de la “cantidad” de personas que eran capaces de poner en la calle, demostrando las fuerzas que

podían movilizar cuando fuera necesario como un mecanismo que disuadiera a los referentes del gobierno. La relación con las políticas públicas, en el momento analizado, es definida en términos contradictorios: por un lado, el Estado aparece en primera instancia como un espacio de negociación y concertación; y, en otro momento, producto de los procesos de ajuste y cambios de gobierno en un contexto marcado por la hiperinflación, adopta una posición de alejamiento de la problematización de los sectores populares que requieren acceso a la tierra y a la vivienda. Estos cambios que se producen durante la década del 90 en el marco del modelo neoliberal y que impactan en las políticas habitacionales, coinciden con lo reconstruido en el apartado referido a las políticas habitacionales. A continuación, se identifica la experiencia de la Mesa de Concertación Social, el rol del Estado provincial, el municipal y nacional, y los aspectos referidos al marco normativo y su exigibilidad y aplicación específica.

#### **4.5.1. La MCPS como producto y proceso de abajo que se mueve: momento 1992-1995**

La conformación de la UOBDS como estrategia colectiva de articulación de demandas y presión política y social, encontró en la MCPS el espacio para la gestión democrática de sus demandas, siendo reconocida como la representante de un importante sector de los pobres organizados de la ciudad de Córdoba. No obstante, para las personas referentes entrevistadas, en función de las oportunidades políticas ofrecidas por el Estado provincial, se evidencian al menos dos periodos en esta estrategia. El primero coincide con la gestión de Angeloz como gobernador y Cafferata Nores (1992-1995) en el Ministerio de Desarrollo Social. El segundo momento se ubica con la gestión de Mestre como gobernador y Agud como ministro de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social (1995-1999) sobre el que amplió en el siguiente apartado.

A partir del encuentro de Los Cocos comienza a conformarse la UOBDS entre los meses de septiembre a diciembre de 1992 y en forma simultánea se va configurando el espacio que se denominaría MCPS.

Durante el periodo de auge de la MCPS, desde su creación hasta la renuncia del gobernador Angeloz, a mediados de 1995, la UBDS se consolidó como una de las principales estructuras movilizadoras desde el espacio barrial. Como analiza Scribano (1998), la referencia a los barrios y villas remitía a la percepción de un espacio y una situación compartidos, y a la definición de los actores en tanto pertenecientes a un sector particular. Frente a otros

tipos de representación sectorial o partidaria, las organizaciones de base se constituyeron como actores, cuya identidad emergió y dialogó con las señas particulares de cada uno de los barrios y villas de Córdoba. Por otra parte, desde los comienzos de esta experiencia los propios dirigentes de la UOBDS se nombraron a sí mismos como “villeros” o eventualmente “pobres”, resaltando a la vez la condición social que se atravesaba y la necesidad de recibir atención del Estado.

Desde la propia constitución de la UOBDS se destacaron además otras dos cuestiones: por un lado, su definición acerca de la conquista de los derechos sociales como horizonte, que ordenaba las acciones con y frente al Estado; y, por otro lado, su carácter de espacio de articulación para una diversidad.

Se empieza a redescubrir las luchas del movimiento villero de la década del 70, se exige la implementación de la ley de villas, la Ley del Programa Arraigo, aunque no llegamos a implementarla y la ley nacional de regularización dominial, aunque tampoco logramos que la provincia adhiera legislativamente. Sí pudimos avanzar con la Coordinadora de Lotes Indexados y la UOBDS en que se sancionara la ley de Escrituración Gratuita n.º 8689 y que se destine el 20 % del Fovicor a los programas de la MCPS. (E05)

El primer momento es caracterizado, en sus inicios, por uno de los entrevistados como “el carpetazo”. Es decir, se interpeló al ministro con las carpetas de proyectos y demandas que tenían las organizaciones reunidas en Los Cocos. Algunos casos obtienen apoyo específico del Estado provincial, quien parecía responder a la emergencia social de forma articulada con los colectivos sociales:

En esa época (después de 1992) estaba Cafferata Nores, se logró un subsidio de la provincia y pudimos hacer la infraestructura: apertura de calles, alumbrado público, lo que necesitaba el barrio. (E07)

El contacto con La Ranchada (y la participación en Los Cocos) nos sirvió porque de esa forma nosotros pudimos conseguir unos subsidios a través del gobierno por gestiones que se realizaron para tener el alumbrado, y el agua. (E02)

El inicio de la MCPS, a fines de 1992, permitió que las organizaciones obtuvieran algún tipo de respuesta a algunas de las demandas. Así, los primeros acuerdos consistieron en un presupuesto que las organizaciones con las ONG asignaron a las demandas de los grupos que habían estado en el

encuentro de Los Cocos:

El ministro por ejemplo nos dio la primera ayuda económica que era como un millón 900 mil pesos... que era una barbaridad (...) El ministerio tenía una propuesta: acompañar a los que estaban creciendo, a los que le faltaba poco para terminar las casas, o ya tenían terrenos... pero había otros que no tenían ni terrenos... a los otros, tiempo... y dijimos “No, un poquito a cada uno, proporcionalmente”, porque no podíamos cortarles las manos a los que habían crecido por su propio esfuerzo (...) Eso creó un impacto en que todo el mundo creyó en la organización y todo el mundo demandaba ser sujeto de la unión. (E01)

Para hacer posible esta transferencia de recursos a las organizaciones, un aspecto importante estuvo dado por el énfasis en la formalización e institucionalización de las demandas colectivas, a través de la obtención de personerías jurídicas como cooperativas y mutuales, como requisito para el acceso a los fondos públicos. Si bien las organizaciones evidencian un trayecto de gestión para lograr la atención de sus demandas desde el Estado, en este periodo la institucionalización se realiza de forma más acelerada producto de las redes que se han construido, y de su confluencia en los espacios de concertación y la asistencia técnica que les proveen las ONG en articulación con la UOBDS. La formalización de los colectivos movilizados es un elemento central de la estrategia de gestión y abordaje de la cuestión habitacional en el ámbito estatal en este periodo.

Durante los años 1992-1995, la relación con el Ministerio de Desarrollo Social está presente en todos los procesos, actúa de manera concertada con las organizaciones de base, a partir del poder de movilización social que les provee a las organizaciones la UOBDS y de la institucionalización de la agenda social a través de la MCPS. El poder de movilización también se constituye en un factor relevante para entender el acceso a servicios públicos esenciales, equipamientos comunitarios, y otros aspectos referidos al hábitat.

La principal forma en que las organizaciones accedieron al suelo urbano en este periodo es la compra de tierras con fondos públicos, mediante la modalidad de acceso a la tierra sin subdividir. Esta instancia de compra desencadenó un proceso de PSH (Producción Social del Hábitat) mediante instancias de autoproducción y autogestión.

La gestión y transferencia de recursos desde el Estado a las organizaciones comunitarias para que implementen proyectos acordados en el marco de la MCPS, requería la institucionalización, es decir, aquellos que habían logrado su



personería jurídica debían mantener la documentación normalizada, con autoridades vigentes y con balances aprobados; y quienes estaban en proceso organizativo tenían que gestionarse la personería jurídica, en las figuras de cooperativas, asociaciones civiles o mutuales. Este fue uno de los requisitos que se impuso desde el Gobierno provincial como condición para establecer articulaciones con los colectivos y financiar proyectos de compras de tierras u otros.

Desde la Asociación Mutual Bajo Yapeyú, de hecho, se afirma que lograron la “expropiación de la primera parte del loteo (por la provincia), pero se cayó porque no teníamos matrícula” (previo a 1987, año en que la obtienen). La exigencia de formalización organizacional de los colectivos se repetirá en casi todos los casos relevados a lo largo de los dos momentos. Algunos procesos, como el de la Cooperativa 26 de Junio, enfatizarán cierta autarquía a partir de sostener un nivel de formalización que consiguen desde 1996. Otros, atravesarán diversas dificultades en el proceso de formalización del colectivo, o bien en la gestión posterior, lo que conlleva a la suspensión de las matrículas o personerías jurídicas por dificultades que tienen los colectivos para sostener estos procesos de institucionalización. Este punto será una cuestión central de articulación entre las organizaciones, las ONG y los equipos técnicos que proveían herramientas y conocimientos para lograr cumplir con los pasos requeridos para la formalización y las gestiones ante el Estado.

### *La precaria formalización de la MCPS*

En lo formal la MCPS fue creada por el decreto del Poder Ejecutivo provincial n.º 1717/94. Este decreto fue una de las demandas que explicitó la UOBDS y las ONG en el marco de la concertación que mantenían con el Estado provincial, a los efectos de avanzar en la institucionalización de este espacio. Si bien el espacio de la MCPS se formalizó a partir de un decreto en el mes de julio de 1994, no avanzó en generar una legislación y un programa integral que definiera modalidades de este mecanismo de gestión concertada de la política pública, y además no fijó partidas presupuestarias y la institucionalización de programas permanentes con afectación presupuestaria. El decreto designó para participar de la Mesa de Concertación Social a la UOBDS, a la Asociación Mutual Carlos Mugica, Servicio Habitacional y Acción Social (Sehas), Servicio en Promoción Humana (Serviproh) y Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (Cecopal), y la letra del decreto no avanza en definir aspectos relevantes en torno a sus objetivos y líneas de acción entre otros aspectos.

En un trabajo de 1997 reconstruí, en términos generales, la mecánica de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, la que se definía de acuerdo a ciertas actividades; en principio las organizaciones relevaban sus demandas, diagramaban sus proyectos –con el apoyo técnico de las ONG–, luego se reclamaba el presupuesto, y una vez obtenido funcionaba como una especie de fondo abierto para financiar los proyectos. Estos eran costeados por el Estado y posteriormente eran ejecutados por las propias organizaciones. Los planes incluían desde la compra de tierra hasta la construcción de redes de agua, redes de luz, salones comunitarios, construcción de viviendas con ayuda mutua, capacitación, entre otras cosas. Los fondos principalmente provenían casi en su totalidad del Estado provincial, la Municipalidad solo asumió en esta etapa el apoyo a la gestión referida a factibilidad de los loteos (Galán, 1997 s/d).

Los primeros debates de cómo asignar el presupuesto marcaron la lógica de este nuevo mecanismo de gestión concertada. Para la UOBDS era importante que todas las organizaciones recibieran los recursos para atender alguna de sus demandas y de esta manera, se legitimaran en sus territorios y a la UOBDS como interlocutor ante el Estado. Esta modalidad de distribución del presupuesto asignado marcó una lógica basada en el proceso de fortalecimiento de los capitales sociales y simbólicos que expresaron las organizaciones de base en sus territorios y como expresión colectiva desde la UOBDS.

La dinámica funcionó con cierta regularidad entre el año 1992 y el 1995. Por estos años, el Estado cordobés gestionado por el radicalismo, mantenía una lógica diferente en algunos aspectos de las políticas sociales, con respecto a lo que se ejecutaba a nivel nacional, referido al modelo neoliberal: no se había derribado el modelo de Estado bienestarista. En un trabajo que presenté en 1997 en las Jornadas Mejores Prácticas organizadas por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación sostengo que:

La Mesa de Concertación de Políticas Sociales es un organismo multiactoral cuyo marco regulatorio está dado por el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial 1717/94 donde confluye la participación del Estado, las Organizaciones de los sectores más pobres habitantes de villas de emergencia y barrios carenciados de la ciudad, nucleados en la UOBDS, red que nuclea a 103 Organizaciones de Base Comunitarias, y cuatro instituciones (ONG) de bien público de promoción social. La misma es un espacio de negociación para el diseño e implementación de políticas sociales con participación ciudadana.

Franco y Medina reconstruyen a partir del trabajo del Sehas (1994) el proceso que se da en la relación entre la UOBDS y el Gobierno provincial, y señalan:

(...) que hasta el año 1995, si bien se realizan movilizaciones y concentraciones masivas, no tuvieron el carácter de acciones de protesta, sino que se inscribieron en el proceso de construcción y consolidación de la organización y de su identidad villera/barrial. El 15 de diciembre de 1992 se entregaron los primeros recursos a las organizaciones de la UOBDS y se firmó un acta compromiso entre los integrantes de la Mesa de Concertación; como cierre, se realizó un festejo que recibió financiamiento del propio Ministerio de Desarrollo Social: “la fiesta reúne por primera vez después de más de una década a numerosos grupos que pueden dimensionarse como fuerza y conjunto social”. (2011:7)

Franco y Medina (2011) continúan señalando que el 8 de julio de ese año la UOBDS realizó una conferencia de prensa y un acto en el Comedor Universitario, precedido de una marcha “como expresión de libertad”, en la que participaron más de cuatro mil personas. En estas actividades comenzó a delinearse una agenda local de reivindicaciones del movimiento que organizaría sus prácticas por esos años: la institucionalización del espacio de concertación con el Estado de modo de asegurar su permanencia más allá de los recambios en el gobierno, la reglamentación de la Ley de Villas n.º 5288 sancionada en 1971 y nunca reglamentada, y la firma del Plan Arraigo con el Gobierno nacional, la ley de Escrituración para Lotes Indexados y Escrituración Gratuita Ley n.º 8689. Poco después, el 22 de septiembre, nuevamente se organizó una concentración, marcha y acto en la Plaza de la Intendencia, para festejar el primer año de la Unión.

En la reconstrucción de este proceso, Franco y Medina (2011) identifican que, en las negociaciones con el Estado, la UOBDS debió enfrentar algunos conflictos, entre los que se encuentra la resistencia de los vecinos de los barrios de clase media que “recibían” a las comunidades villeras, desde sus asentamientos irregulares hacia los distintos barrios de la ciudad en los que habían adquirido tierras en el marco de los proyectos de la Mesa de Concertación. En octubre de 1994, el diario *La Voz del Interior* publicó una solicitada firmada por la UOBDS y las cuatro ONG de la mesa, y con la adhesión de diversos referentes sociales y políticos, en la que se advertía sobre “(...) actitudes de discriminación y rechazo desde algunos sectores de los barrios de la ciudad de Córdoba por la ejecución de nuevos proyectos habitacionales destinados a

estos sectores, basados en aspectos de seguridad”. A mediados del año 1994, vecinos de Inaudi habían realizado concentraciones y una juntada de seiscientas firmas para impedir la relocalización de los habitantes de la Villa Angelelli, organizados en la Cooperativa 2 de Abril (Desafíos Urbanos, 1995). De esta manera, la conquista de la tierra como demanda de estos pobladores al Estado abrió una nueva etapa del conflicto, signado por la distancia simbólica y material que separaba a los “villeros” de los “vecinos”. La tierra, inscripta en un barrio, seguía siendo objeto de disputa, pero ahora con nuevos contendientes.

Siguiendo con los datos de esta experiencia, en lo relativo a lo ejecutado en el periodo 1992 hasta 1995, se refleja la siguiente información<sup>29</sup>:

Realizaciones en el campo del Hábitat:

1) Compra de 73 hectáreas de tierra destinadas a 23 OBC beneficiando a 1832 familias. Escrituración de 17 loteos beneficiando a 17 OBC y a 1139 familias. 2) Proyectos de mensura, amojonamientos, estudio de suelo, apertura de calles, etc. de 18 OBC beneficiando a 1271 familias. 3) La provisión de infraestructura básica de redes de agua y energía eléctrica destinada a 3546 familias de 35 OBC. 4) La edificación de 20 salones comunitarios que incluyen a 4322 familias. 5) La construcción, completamiento, ampliación de 3078 unidades habitacionales mínimas que beneficiaron a igual cantidad de familias de 54 OBC.

Estos programas significaron la gestión, ejecución, administración y rendición de proyectos habitacionales por un monto de \$ 10.522.548. Además, se realizaron acciones en torno a: Salud, Capacitación de dirigentes, Alimentación, promoción de nuevas OBC, Jóvenes.

De estos datos se desprende un acelerado proceso de inversión en el campo del hábitat popular referido a la generación de nuevos loteos y planes de viviendas realizados por organizaciones comunitarias con asesoramiento de las ONG, además de otras dimensiones que dan cuenta de una mirada integral del hábitat, como son los aspectos referidos a las capacitaciones, equipamientos comunitarios, el trabajo con jóvenes, etc.

En esta experiencia de la MCPS, se identifican algunos procesos de urbanización de asentamientos o consolidación y mejoramiento barrial como son los casos de la Cooperativa La Unidad y de relocalización total de asentamientos como es el caso de Villa Ciudad Perdida y Villa El Pocito.

El financiamiento de los proyectos se sustentaba en fondos de rentas generales y en el marco de la Ley n.º 7010 que permitía de manera discrecional

<sup>29</sup> Galán, Marco Antonio (1997). Ponencia Jornada Mejores Prácticas en Hábitat Social. Secretaría Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires, Argentina.

el uso de recursos generados a partir del excedente del juego administrados por el ex Banco Social, producto de la Lotería Provincial para ser destinados a solventar las erogaciones del Ministerio de Desarrollo Social. Esta ley establecía que los subsidios debían otorgarse a las familias de manera individual, no se concedían ayudas de tipo institucional, así que las organizaciones formales debieron armar un dispositivo muy complejo que requería que las familias socias cobraran el subsidio individual y luego lo cedieran a la organización para que esta realizara la compra de tierra o las inversiones que se preveían en la solicitud. A pesar de esta complejidad, fue con la MCPS el momento de mayor erogación de fondos públicos para las compras de terrenos desde las organizaciones comunitarias. Este mecanismo no reconoció el creciente colectivo social organizado en torno de formas jurídicas como las cooperativas, mutuales y las asociaciones civiles de la UOBDS. A pesar de estas limitaciones, lo relevante es que el Estado provincial disponía la afectación de partidas de su presupuesto para ser destinado a financiamiento de políticas habitacionales.

#### 4.5.2. Entre la concertación y el conflicto: la MCPS en la gestión Mestre (1995-1999)

Con el cambio de la gestión provincial en julio de 1995, y la asunción de Mestre y del ministro Oscar Aguad en el Ministerio de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social, (integra el Ministerio de Seguridad y Desarrollo Social en una misma estructura orgánica), la MCPS empezó a tener un funcionamiento muy reducido, en parte por la concepción que expresaba el nuevo gobierno –más proclive a la intervención sin ninguna concertación con actores– y en parte por el gran ajuste que se ejecutó sobre las partidas sociales. La gestión de Aguad se presentó en torno a la paradoja de un Estado subsidiario a las demandas sociales, a la vez que represor de la protesta social. Tras la toma de la Catedral:

(...) se reabrió la mesa de la concertación. Aguad quedó a cargo de eso... era el secretario de Gobierno y de Desarrollo Social: manejaba la plata, por un lado, te daba bolsones, y por otro, te cagaban a palos. (E11)

La percepción de varias personas entrevistadas es que el cambio de gestión buscaba diluir la demanda social:

(...) que la Unión no era el único actor político, sino que había otros actores, por lo cual metió a otra gente para que estemos sentados acá, a la

vez que buscaba enfrentar a “pobres contra pobres”. Esto impactó en los niveles de presión que tuvieron que desplegar las organizaciones de base, porque, en las reuniones periódicas todo costaba “un huevo”. (E11)

Tal como se describió anteriormente, de 1995 en adelante se realizaron las mayores manifestaciones públicas de la UOBDS: los cortes masivos de ruta y las dos tomas de la Catedral. Se buscaba así mantener el espacio de concertación y evitar que se dispersaran los esfuerzos de las demandas sociales. Para algunos entrevistados, este fue el momento de mayor fortaleza organizativa y acción contenciosa:

Fue cuando la Unión se hizo fuerte, adquirió visibilidad pública y se transformó en un actor reconocido en Córdoba y en el país. [Con la presión de la UOBDS] se pudo comprar algo de tierras, se hicieron algunas viviendas, algunos salones comunitarios, algunas redes de agua, de luz... pero era muy con cuentagotas porque cada dos o tres días, movilización... era así, ir, poner, sentarse y aprovechar la fuerza... y las cosas que salieron fue por la presión, no por la voluntad política. (E11)

Como se relata en el apartado anterior, las movilizaciones masivas de la UOBDS se producen en contra del ajuste presupuestario que implicó, en la práctica, el cierre de la MCPS. Los reclamos tenían, en esta etapa, una búsqueda de mayor incidencia en cuanto a ir generando una política más integral para atender de manera institucional y con las legislaciones vigentes las demandas de acceso a la tierra y la vivienda. A pesar de los reclamos y petitorios de la UOBDS, el momento estaba atravesado por fuertes ajustes y, muy por el contrario a lo pretendido, como puede advertirse, la lógica de las respuestas de las instituciones políticas “a cuentagotas” siguió evidenciándose.

Según los documentos que publicaron la UOBDS y las ONG, este periodo estuvo caracterizado por protestas y manifestaciones públicas en los que se identifican los siguientes reclamos y propuestas:

- Vigencia del decreto 1717/94 de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales.
- Vigencia de la Ley provincial n.º 8186 de creación del Fovicor y sus decretos reglamentarios, dos de ellos el 2358/92 y el 3904/95 que establecen claramente que el 20 % de estos fondos deben estar destinados a las familias con NBI.

- Política de Tierra: en este punto la UOBDS reclamaba en sus documentos lo siguiente<sup>30</sup>: “...Para avanzar sobre esta problemática es necesario en primer lugar la decisión política de los gobiernos provincial y municipal a los fines de abordar integralmente y en forma gradual y planificada la resolución del acceso a la tierra de los asentamientos villeros. (...) En segundo lugar se hace necesario contar con los instrumentos legales que permitan este abordaje, para lo cual en el caso Córdoba ya contaríamos con los instrumentos necesarios, ya que el Programa Arraigo permite trabajar sobre los asentamientos villeros en tierras fiscales nacionales, al tiempo que prevé la afectación de tierras fiscales nacionales libres para el traslado de las familias que no puedan ser radicadas *in situ*. En el mismo sentido del Arraigo, Córdoba dispone de la ley n.º 5288 Plan Integral de Villas de Emergencia, que entre otras cosas faculta al Poder Ejecutivo a afectar las tierras que estén ocupadas por las villas para la radicación de sus actuales ocupantes, y por otra parte afecta tierras libres provinciales para la construcción de planes de vivienda para la población de villas y en este mismo sentido faculta al Poder Ejecutivo provincial para expropiar las tierras que actualmente estén ocupadas por asentamientos villeros para la radicación *in situ*, como así también a expropiar nuevas tierras a los fines de disponer de tierra urbana para el traslado de la población que habita en villas. Con estos dos instrumentos legales actualmente vigentes en nuestra provincia, es posible avanzar en una política que permita el abordaje integral y en forma planificada y gradual para todos los asentamientos villeros de nuestra capital. Con estas alternativas tendremos tierras de dominio fiscal nacional y provincial, más las que se destinen a expropiar y en determinadas situaciones proceder a la compra, estas opciones nos permitirán abordar integralmente el acceso a la tierra en cada asentamiento villero, ya que con el menú de opciones un mismo asentamiento puede relocalizarse *in situ* parcialmente y la población restante ser reubicados en otras tierras de dominio fiscal provincial, municipal, o nacional, o en última instancia proceder a la compra o expropiación de nuevas tierras. En el marco de esta política es necesario avanzar con una política municipal activa, que va desde la habilitación de nuevas zonas urbanas y una normativa legal

---

<sup>30</sup> Documento de la UOBDS presentado a medios de comunicación y al Gobierno provincial.

específica a los fines de dar curso a los loteos generados a partir de los procesos de radicación *in situ*. Del mismo modo, el municipio al participar del Arraigo y de la ley 5288 puede afectar terrenos de dominio municipal, al tiempo que también puede proceder a expropiar tierras para afectarlas a la relocalización de población villera...”. (UOBDS, 1999).

Entre los mecanismos que se proponían para la ejecución, en el documento figuraba la constitución de: “(...) una Unidad Ejecutora del Programa Arraigo y para la implementación de la Ley de Villas n.º 5288 en el marco de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales” y sigue diciendo la propuesta:

Esta comisión mixta tendrá a su cargo diagnosticar y realizar una planificación de la problemática integral, teniendo en cuenta las características generales de cada programa, por una parte, el Arraigo y por otra la Implementación del Programa previsto en el acceso a tierra por la ley 5288. Sobre esta base se procedería a elaborar un plan trienal o quinquenal que tendrá que ser asumido por los gobiernos para llevar adelante esta política a la cual es necesario para su implementación incorporar a las empresas provinciales de servicio Epec y la ex Dipas, del mismo modo que involucrar a las comisiones de la Legislatura y del Concejo Deliberante a los fines de viabilizar las expropiaciones, donaciones y demás trámites parlamentarios.

Durante este periodo se dieron diferentes disputas de colectivos que formaron parte de la UOBDS, como lo fue la Coordinadora de Loteos Indexados, en torno a la sanción de legislaciones que permitieran la regularización y titulación de las viviendas adquiridas en el marco de la indexación de los lotes que generó el mercado inmobiliario. En ese contexto se sancionaron un conjunto de legislaciones, donde la MCPS permitió su debate y dio impulso político para darle viabilidad entre las que se encuentra la Ley de Escrituración Gratuita n.º 8689.

### *El Programa de Emergencia Habitacional P 17*

De las políticas que se implementaron en este periodo, a partir del año 1996, en pleno conflicto, la UOBDS y las ONG iniciaron un espacio de negociación con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que les permitió generar un programa de 500 viviendas en el marco del programa habitacional denominado P 17. Este programa requería que fuera cofinanciado entre el



Estado nacional (un 40 % para los materiales), la Municipalidad de Córdoba (20 % para infraestructura) y el Gobierno provincial con otro 40 % (mano de obra). Fue la oportunidad de la UOBDS para obligar a la Provincia y la Municipalidad a firmar un convenio donde se asumieran las contrapartes para la ejecución del plan. Así, esta etapa de resistencia al ajuste, encontró un anclaje para el cofinanciamiento de un programa que le permitiría a unas diez organizaciones de la UOBDS darle continuidad a proyectos de viviendas que se encontraban paralizados, producto del ajuste que implementaba Mestre en Córdoba.

No obstante, este tipo de respuestas fueron algo más particularizadas según el estadio de desarrollo de las acciones iniciadas anteriormente. Los procesos que estaban más formalizados, o bien que ya contaban con acceso a la tierra, fueron los principales beneficiados de este programa.

Para nosotros, nuestra cooperativa, salió para hacer 50 viviendas... Nosotros ya teníamos las tierras de antes, habíamos comprado como fondo común de inversión para la compra de tierra, con la cuota de los socios, que eran unas 100 familias dispersas (...) el gobierno de Mestre nos otorgó los fondos (para las primeras viviendas). (E10)

Logramos entrar a un programa que se llamaba en ese entonces P 17, donde ponía la provincia plata, el municipio plata y la nación plata... Varias organizaciones entraron en ese programa, estaban en condiciones porque tenían terreno... Esa plata era para infraestructura, pago de asistencia técnica y pago de mano de obra. (E07)

El programa de Emergencia Habitacional denominado P 17 es valorado muy positivamente por los beneficiados:

A partir del P 17 en total compramos 5 parcelas, e hicimos vivienda a 130 vecinos... (El programa) para mí un golazo, que los 3 gobiernos estuvieran de acuerdo de poner guita para hacer viviendas sociales, y a la hora de poner el moñito que venga, que venga... Pero la gente tenía su casa. (E01)

En estos planes, gran parte de la mano de obra era pagada y aportada por los propios afiliados y vecinos involucrados en el proceso. Esto contribuyó considerablemente a la implicancia y autoorganización de los colectivos movilizados:

Nosotros teníamos que decidir en una asamblea con los mismos asociados, decíamos tenemos tanta plata, y debíamos decidir cuántas viviendas

hacíamos, las hicimos por tanda, por ejemplo, primero 12 viviendas. (E07)

¿Cómo hacer viviendas? Por ayuda mutua, con los 8 mil pesos se compraban materiales y gran parte de la mano de obra se pagaba. Y se cavaban los cimientos entre los 10 que participaban de las viviendas, entre todos. (E10)

Nosotros formamos cuadrillas a las cuales les adjudicábamos dos duplas (4 viviendas) ... La condición era que tomáramos mano de obra del sector: si había un oficial del barrio, priorizábamos eso. (E01)

En otra de las experiencias, las primeras doce viviendas fueron realizadas en el marco del P17, por los propios asociados:

(...) los socios construían las casas de los otros socios". (E11)

En el proceso de la Cooperativa 16 de Abril, si bien en un primer momento las primeras viviendas fueron ofrecidas rápidamente por la concesionaria que buscaba construir la traza de la circunvalación norte (Caminos de las Sierras), una segunda tanda de viviendas fue producto de su articulación en el P 17. En este caso, el Estado combinó una lógica subsidiaria con una de interlocución con el colectivo de vecinos, en las diferentes etapas en que se desarrolló el proceso:

Luego, logramos 27 viviendas. Se asignó por puntaje (por ir a la ruta, cuidar la obra). El gobierno provincial nos financió con materiales. Era el Programa 17, e intervinieron vecinos en la construcción. (E07)

Un aspecto relevante del periodo también se da en torno a las disputas por las tipologías de viviendas construidas. Algunos entrevistados y entrevistadas afirmaban que las soluciones habitacionales que proponía el Estado o eran insuficientes en superficie, o lo eran en calidad. De allí que algunos procesos desarrollaron sus propias tipologías de viviendas:

El P 17 te financiaba 35 metros cuadrados, las tipologías las proponíamos nosotros, no es que nos exigían una tipología... La nuestra tenía 45/46 metros cuadrados. Un dormitorio, comedor, cocina y baño, y quedaba con todas las líneas para ampliación, un borrador de plano que decía que podías ampliar para acá o para allá. (E01)

En otro caso, se menciona en relación a las viviendas, que existían diferentes contrapartidas de la organización para ampliar las condiciones del prototipo ofrecido por el Estado:

(...) nuestras viviendas se diferencian en la calidad, nosotros buscamos una calidad superadora de vivienda, aportamos con las familias otros recursos para mejorar. (E02)

Desde la Cooperativa 12 de Enero se refiere a un prototipo propio:

(...) el prototipo es distinto al que después hizo la provincia... Te das cuenta con la calidad de la mano de obra... Las del gobierno son 36/40 metros cuadrados, nosotros llegamos a 60 metros... (E11)

Algo similar se describe para el proceso de las primeras diez viviendas levantadas por los asociados en la Cooperativa 26 de Junio:

Todas se hicieron para dos plantas. Son de 56 metros cuadrados, dos dormitorios y la cocina comedor y baño amplio, con inodoro, bidet... Yo siempre dije que la persona debe vivir con dignidad... y debe vivir cómodo... y si vivía y tenía una letrina o un baño precario, tenés que darle un inodoro, un bidet, un buen lavamanos. Los terrenos son de 18 m de largo y 9,20 de frente. Terrenos chicos. Nos manejamos al límite. (E10)

En todos estos casos, los fondos recibidos para viviendas alcanzaron solo para un grupo de afiliados. Se trataron de procesos que tuvieron que manejar las ansiedades sociales de los vecinos, tal como reportan en varias entrevistas. Durante los años 1996 a 1999 diversas organizaciones, entre las que se encontraba la Cooperativa 26 de Junio y la Cooperativa 24 de Septiembre, iniciaron expedientes para que se les otorgara el subsidio para la compra de la tierra, pero no lograron que se efectivice el financiamiento, lo cual se produjo finalmente en la primera etapa del gobierno de De la Sota (1999-2003), sobre lo que amplió en el segundo momento estudiado.

#### 4.5.3. La MCPS y su papel en el procesamiento de conflictos habitacionales

Un aspecto referido a intereses que impone el gobierno provincial en los procesos de concertación, es el referido a la relocalización de las familias de la Villa El Pocito y Villa Ciudad Perdida, y Villa la Salada-Villa Urquiza. Estos asentamientos relocalizados por demandas referidas a obra pública y presiones de sectores de clase media. En el caso de Pocito, primó la fuerte demanda de los sectores del barrio Nueva Córdoba con sus reclamos de relocalización de las familias de ese sector, esgrimiendo razones vinculadas a las valorizaciones de sus propiedades y aspectos de seguridad. Este proceso fue

abordado en el marco de la MCPS donde se garantizó una negociación, y a tales fines el Gobierno provincial subsidió la compra de terrenos a la Cooperativa que conformaron las familias y licitó la construcción de las viviendas, llave en mano, para tres grupos que se organizaron en el asentamiento. De esta manera, se dejó sin efecto el decreto que asignaba la tierra a las familias ocupantes en el marco de la Ley n.º 5288 y se procedió a promover un reasentamiento que fue negociado después de una resistencia de las familias y de la organización más importante que existía en El Pocito, que era la Cooperativa Güemes. Esta terminó acordando, con el asesoramiento técnico de Serviproh y la Mutual Carlos Mugica, un proyecto habitacional que tuvo una serie de mejoras comparativamente a otros proyectos que se financiaron desde el Estado. Las mejoras estuvieron referidas a una mayor superficie (56 metros) de las viviendas, cuando en los otros casos eran de 36 metros, las terminaciones, la ejecución de asfalto en la red vial entre otros aspectos. Esta negociación fue posible porque se liberaba un terreno con alto valor inmobiliario. El caso de Ciudad Perdida vinculado a la construcción de un puente y la liberación de la traza del ferrocarril también pudo ser gestionado desde un trabajo articulado con Sahas, donde el Municipio construyó las viviendas por empresa privada y las entregó llave en mano. La situación de Villa la Salada, su relocalización fue en etapas y se culminó con el programa MCMV.

Otro de los proyectos que se financiaron en ese periodo es el de Granja de Funes o IPV Argüello, que luego de una fuerte protesta de las familias por el traslado en condiciones de inhabitabilidad de sus viviendas, decidieron tomar un plan de viviendas contigua a su localización y demandaron al Estado que les construyeran nuevas viviendas o realizaran el mejoramiento de las actuales. Este reclamo y la repercusión pública que generó la toma, llevó a que el Ministerio de Desarrollo Social financiara la construcción de las viviendas entregando un subsidio a Serviproh para que, de manera coordinada con la Cooperativa Villa del Sol, que agrupaba a las familias, construyeran las nuevas viviendas y realizaran las refacciones:

Se acordó una construcción de 39 metros cuadrados. Una habitación, un dormitorio y una cocinita pequeña. Pero había 30 casas especiales que ya habían avanzado y a esas se les hacía una remodelación. Entre ellas, la mía... entonces a nosotros nos hicieron el living de 5,60 por el ancho del terreno, delante de la pieza. (E03)

En cuanto a la integración urbana y social, la entrevistada da cuenta de los procesos difíciles vivenciados, que muestran la segregación que sufrieron:

Los vecinos del alrededor nos tenían terror, hacían barricadas de basura para que no pasáramos... nos tenían miedo... El barrio se había puesto de pie, porque del otro lado vivía la clase media, la hoy clase media desaparecida, que se volvieron pobres... 1992, 1993, 1994, fue una época extremadamente difícil. (E03)

En base a la información provista por las entrevistas, otro programa estatal que emergió en el contexto y se sumaba a las respuestas que se generaban desde el Estado, es una operatoria municipal para la autofabricación de blocks o ladrillos, denominado la Blockera Municipal. Este programa consistía en que las cuadrillas se encargaran de construir bloques con los insumos que entregaba la municipalidad, y el 50 % de la producción quedaba para que se destinaran a la construcción o mejoramiento de viviendas. Para la organización el acceso a esta modalidad facilitó las tareas de autoconstrucción por parte de los asociados:

Poco después (al año de la toma), hubo una campaña de la cooperativa para que sacaran las casillas de madera y se empezó con la construcción de viviendas de materiales. Después hubo otra campaña, saquen las cercas de madera y pongan tejido... “Tenemos que mejorar el barrio”, decían... Y buscaban un plan para que lo puedas pagar. Vos trabajabas haciendo blocks y te daban un poco (era un plan de la Municipalidad). Iban a empresas que estaban en el antiguo Abasto, estaban divididos en días y después se traían 100 o 150 ladrillos. (E13)

Quienes no contaban con terreno previo, en algunos casos lograron subsidios para la compra de terrenos o bien la expropiación de loteos recientemente ocupados. A su vez, la mayoría de estos procesos lograron también financiamiento para las actividades sociales que realizaban, acceso a programas alimentarios, subsidios para comedores comunitarios o para las familias, como los casos de Arpeboch o de la Coop. Arco Iris Ltda.:

Las cajas Prani y la copa de leche las consiguió el consejo. (E12)

Cuando recién se largaron los bolsones, la cooperativa tuvo que hacer un censo en el sector que estábamos nosotros, y después los estuvimos repartiendo como 6 o 7 años. Repartían 600 bolsones. Desde desarrollo social nos pasaban 100 bolsones cada 15 días, para mantener el comedor. 180 chicos en comedor. (E06)

La Unión tenía una red de unos 25 comedores y centros de desarrollo infantil que tenían financiamiento del gobierno nacional del programa Prani y del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, era muy importante porque dábamos respuesta al problema del hambre y también nos fortalecía como organización. (E01)

En este momento de la MCPS, los entrevistados hacen mención a “subsídios de la provincia para compra de terrenos y de materiales para la construcción de las casas”, así como la inclusión de programas como el P 17, fondos de capacitación en oficios, entre otros. Incluso se menciona el acceso a fondos de cooperación internacional para el desarrollo de diversos proyectos barriales, para los cuales pudieron articular también con ONG que brindaron asistencia técnica.

### *Un primer balance de la experiencia de la MCPS*

Como balance de la experiencia de articulación de la estrategia de la UOBDS con las políticas habitacionales, la MCPS, constituye, sobre todo en los años 1992-1995, una caja de resonancia de las demandas expresadas por la articulación colectiva que conduce la UOBDS. Entre 1995 y 1999 la relación con el Estado es compleja y conflictiva, aunque se advierten opciones de diálogo que son construidas a partir de las disputas y movilizaciones que realiza la UOBDS, como lo fue la implementación del programa de Emergencia Habitacional P 17.

La dimensión de los recursos que se afectan desde las políticas públicas, demostró la capacidad de la UOBDS y las ONG de negociación y concertación con los gobiernos en los diferentes niveles. La envergadura de estas inversiones presupuestarias fue asumida y reconocida por las personas entrevistadas como logros o conquistas de las organizaciones. Por otra parte, como limitación de este proceso, se destaca que las fuentes presupuestarias no se enmarcaron en la modalidad de presupuestos por programa, sino que la lógica que primó fue la asignación de fondos a partir de los acuerdos o concertaciones que se lograban con los diferentes niveles de Estado. En este marco, los financiamientos surgen de la Ley provincial n.º 7010 que distribuía los excedentes de la recaudación del juego, otros de los fondos que son de rentas generales, y en menor medida, el 20 %, fondos que se asignaron en el marco de la Ley provincial n.º 8186. A nivel nacional solo es reconocido y relevado con algún impacto en este periodo el Programa de Emergencia Habitacional denomina-

do P 17, lo que obligó a que la Municipalidad de Córdoba interviniera en la ejecución de algunas obras de infraestructura en el marco de este programa.

La modalidad principal de la MCPS entre los años 1992 y 1995, fue el establecimiento de un presupuesto anual que operó como un fondo abierto desde donde se abordaron las demandas que realizaban las organizaciones de base, a través de la UOBDS. Esta lógica marcó la orientación de la inversión pública, modificando la lógica del modelo de Estado burocrático, centralizado y autoritario, hacia un modelo más cercano a lo que posteriormente se instalaría en algunos Estados, denominado presupuesto participativo.

En los casos relevados de manera directa, las organizaciones conseguían subsidios para la compra de las tierras libres u ocupadas, para la construcción de algunas viviendas, la infraestructura y equipamiento comunitario. En otros, como aquellos donde las viviendas eran construidas de forma particular, la concertación estatal les permitió avanzar en la mejora de la calidad de vida de la comunidad a partir del acceso a servicios públicos básicos, o bien en gestar las bases de la regularización dominial, con subsidios para la planimetría o la intervención en el suelo urbano (apertura de calles, por ejemplo). Estas acciones, en la mayoría de los procesos, se conciben como instancias relevantes de movilización comunitaria, que suponen tanto la conformación de un proceso lo más autogestionado posible, como la configuración de un poder de movilización que se integraría al del conjunto de organizaciones de base. Entre los límites se señala que el financiamiento no preveía la totalidad de las etapas de los loteos, por lo que esta modalidad generó una intervención estatal diferida en el tiempo, por etapas, como lo fueron señalando las personas entrevistadas. Esta característica es señalada por algunas de las personas entrevistadas como una intervención estatal “a cuentagotas”:

La gestión de Angeloz tenía la costumbre de darte una parte de la plata para que compres el terreno, después otra parte para que hagas los cimientos, y después así, 10 o 15 años para que vos tuvieras un rancho. (E01)

Los procesos se perciben como algo que costó mucho a las propias organizaciones y que supuso dificultades internas, o bien fueron generando un cansancio social que, en muchos casos, llevó a la desmovilización posterior. A la entrega “a cuentagotas” de los recursos para la realización de los proyectos habitacionales, se suma además la falta de un diseño integral que incluyera diversos componentes del hábitat social.

En un sentido similar se desarrolla la interlocución estatal entre la Cooperativa 12 de Enero y los diferentes niveles del Estado. La Municipalidad se haría cargo de la regularización necesaria para el acceso a la red de agua potable; posteriormente, los vecinos fueron beneficiados por el programa de Emergencia Habitacional P 17 para la construcción de algunas viviendas y, en un tercer periodo, recibirían el plan del programa MCMV para la construcción de una segunda tanda. En las palabras de la persona referente de la cooperativa, la lógica de obtener respuestas estatales a “cuentagotas” no parece ser específica de las gestiones radicales, por el contrario, se presenta como un modo permanente de interlocución con los niveles estatales, que requiere una movilización permanente por parte de los vecinos.

Esta falta de integración de las intervenciones estatales no garantizó una solución integral a las demandas de acceso al suelo urbano y la vivienda, y marcaría las experiencias, los tiempos, y trayectorias de los procesos iniciados en este momento y los modos en que estos procesos interactuarán con los diversos niveles del Estado a los fines de concluir con los programas habitacionales iniciados, aspectos sobre los que avanzo en el próximo momento de estudio. Desde esta caracterización, se comprende que las movilizaciones fuesen permanentes, porque las respuestas nunca eran completas al conjunto de demandas que enfrentaban.

Los procesos dan cuenta de una lógica “desde abajo hacia arriba” en el abordaje del Estado de parte de las organizaciones, y su red sectorial relevante que fue la UOBDS en este momento de estudio. Estas estrategias se iniciaron fundamentalmente a partir de las demandas de las organizaciones, en la búsqueda de una mayor articulación e inclusión en las políticas públicas del Estado. Se dieron por la demanda de aportes del Estado para abordar aspectos de regularización dominial, o iniciada la toma de tierra, o por los conflictos de desalojo, entre otros factores, que actuaron como desencadenantes. También surgen los procesos autogestionados a partir de la conformación de las organizaciones de base que cuentan con asesoramiento de ONG y que pugnan por subsidios para el acceso a la tierra y la vivienda. Se reclamaba la expropiación de tierras, subsidios para la compra de terrenos, la asistencia para la construcción de viviendas y sobre todo, había un proceso constante de demandas por el acceso a servicios básicos (luz, agua, cordón cuneta, transporte, etc.), que supuso diferentes instancias de movilización vecinal.

Los procesos con acceso a tierra con grados de formalización se vieron beneficiados por diversas políticas, en particular el P 17, un programa de



interacción de diversos niveles del Estado y las propias organizaciones de la sociedad civil, que fue valorado muy positivamente. En algunos casos (IPV Argüello, por ejemplo), las soluciones ofrecidas por el Estado buscaban paliar las respuestas insatisfactorias a las demandas de vivienda social brindadas en el marco de la relocalización de las familias realizada por el Estado provincial y municipal para liberar espacios destinados a la obra de circunvalación. Los procesos que se iniciaron en el periodo, no obstante, dependerían en gran medida de su participación en la red más amplia de luchas colectivas promovidas por la UOBDS (como ser el caso de la Coop. Arco Iris Ltda., o más tardíamente la Coop. Dignidad y Libertad), o bien de la contingencia que demandaba una solución de tipo cuasi subsidiario (Coop. 16 de Abril) para lograr respuestas estatales a sus demandas. Entre 1995 y 1999 en la experiencia de la MCPS se advierte una lógica más cerrada de interlocución con el Estado provincial, a la vez que mayores intentos represivos y de atomización social por parte del Estado.

Como se señaló, el periodo analizado es revisitado con cierta nostalgia por quienes fueron referentes más activos en las luchas de la década del 90. La idea de la “unión hace la fuerza” es mencionada por varios entrevistados y entrevistadas. La finalización de la Mesa de Concertación y la creciente desarticulación de la UOBDS son concebidas como causas que debilitan considerablemente la estrategia colectiva de lucha, y da paso a la expectativa que explicita al momento de la entrevista (2016), una de las personas consultadas:

(...) la Unión fue la fuerza fundamental (...) y ojalá pudiéramos lograr otra Unión como la que fue en ese entonces... (E10)

Cabe destacar que los procesos de Nuestro Hogar II y Nuestro Hogar III, si bien se inician en el periodo, no consiguen articular con soluciones estatales hasta el siguiente momento estudiado. Se trata de procesos que comenzaron a movilizarse para reclamar la regularización de las situaciones de ambos loteos fraudulentos, así como el acceso a servicios públicos y a infraestructura urbana, a partir de inicios del nuevo milenio.

Las leyes vigentes tuvieron una aplicación muy restringida o nula en este periodo, tales son los casos de la Ley provincial de Villas n.º 5288, la Ley nacional n.º 23967 del Programa Arraigo, la Ley nacional n.º 24374 de Regularización Dominial a la que la Provincia no adhirió legislativamente, por lo que no estuvo vigente en este periodo.

Entre los avances relevantes a nivel legislativo se encuentra la sanción de las leyes n.º 8121 y la ley n.º 8689 para la escrituración gratuita de lotes individuales que fueron disputadas por la Coordinadora de Lotes Indexados y Barrios Carenciados y posteriormente por la UOBDS. También identifiqué en este periodo la Ley provincial n.º 8186 y su decreto reglamentario n.º 3904/95 que establecen que el 20 % de estos fondos deben estar destinados a las familias con NBI, pero no alcanzaron a utilizarse esas partidas presupuestarias por los ajustes que se realizaron a partir del año 1995. En el capítulo de resultados de fuentes secundarias y conclusiones profundizo el análisis de esta experiencia, teniendo en cuenta sus potencialidades y sus límites, entre los que se señala la falta de institucionalización mediante mecanismos legislativos y la creación de programas con afectación presupuestaria por ley, entre otros aspectos relevantes.

En el próximo capítulo desarrollo el periodo que se inicia en el año 2000, donde se desata el proceso de desarticulación de la UOBDS y el surgimiento de nuevos actores sociales que se encuentran con eje en la desocupación y la economía popular a partir del año 2001. Estos nuevos actores sociales van a reorientar las prioridades que asumieron las demandas de los sectores habitantes de villas y de barrios populares, que, producto de la agudización de la crisis social, van a centrar sus reclamos en la satisfacción de necesidades básicas (ingresos y alimentación entre otros aspectos). El escenario generó que las acciones de estos grupos estuvieran centradas en desarrollar estrategias de supervivencia como comedores comunitarios, ollas populares, huertas comunitarias, roperos comunitarios y la administración y control de las contraprestaciones del Programa Jefes y Jefas de Hogar.

Las intervenciones del Estado en el mercado (que se identifican y describen en el apartado 3.5 del capítulo 3) a través de la flexibilización de normas para favorecer procesos de inversión del capital privado, son desarrolladas en el próximo momento (a partir del año 2000) en el capítulo 5, donde se refleja el impacto que tiene esta intervención pública, ya que obturan y generan restricciones a las posibilidades de acceso al suelo urbano a los sectores en situación de pobreza.

Este proceso de análisis de la MCPC como producto de la articulación de las estrategias de los movimientos populares con el Estado, lo recupero en el capítulo de las conclusiones.



## Capítulo 5.

### **El libre mercado inmobiliario versus el derecho a la ciudad**

---

#### **5.1 Las estrategias de acceso al suelo urbano desde la perspectiva de sus protagonistas (2000-2017)**

En el proceso de reconstrucción de las estrategias identifiqué un segundo momento, (2000-2017) el cual evidencia la continua presencia de la problemática de acceso al suelo urbano y la vivienda en sectores populares de la ciudad, pero en un contexto de crisis política institucional y económica sin precedentes en el país (2001). En este momento se consolidó la desarticulación de la MCPS, y el Estado desarrolló programas diseñados a partir del financiamiento internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con una posición intervencionista para abordar la problemática: emergen los programas y planes de viviendas sociales conocidos como Mi Casa Mi Vida (MCMV) y Promeba. También a nivel provincial se sancionan legislaciones sobre la cuestión habitacional, como la Ley n.º 9811 de Escrituración Gratuita, la Ley n.º 9453 y la Ley n.º 9150 de Saneamiento de Títulos.

En el ámbito municipal se sancionan distintas ordenanzas para regularizar loteos y planes de vivienda mediante normas que flexibilizan las exigencias. El Estado municipal profundiza las políticas públicas que fomentan el desarrollo del mercado inmobiliario y procesos de mercantilización del suelo urbano, y como expresión de estas políticas municipales se sancionan ordenanzas para favorecer las inversiones privadas en el mercado inmobiliario, entre las que se identifica la Ordenanza n.º 12077 de Convenios Urbanísticos a los fines de garantizar proyectos rentísticos a los sectores privados que desarrollan proyectos inmobiliarios. En este contexto emergen nuevos actores privados que adquieren una posición dominante en la gestión urbana del suelo y la vivienda: los desarrollistas. Como contracara, se desarrolla una cantidad relevante de tomas de tierras y constitución de asentamientos que van a caracterizar este momento. La creciente distancia entre las gestiones del Estado municipal de la ciudad de Córdoba, con el

de Provincia y Nación, implica la diversificación de las respuestas políticas estatales y un menor nivel de diálogo con los colectivos del sector popular. Algunas problemáticas de los procesos iniciados antes del 2000 continúan vigentes (sobre todo, escrituración y acceso a títulos de propiedad individual, así como acceso a servicios públicos de calidad), a la vez que se suman nuevas demandas asociadas a la pérdida de centralidad en la agenda pública de la problemática del suelo urbano y la vivienda social en contextos populares. Entre los sectores populares surgen nuevas demandas, producto del proceso de empobrecimiento, que se canalizan mediante otros programas como los alimentarios, los de ingresos, etc.

La mayoría de los procesos iniciados en el momento previo que estaban enmarcados en la UOBDS, evidencian diversos niveles de interlocución estatal en el periodo, aunque sus demandas y proyectos empiezan a ser canalizados por las soluciones promovidas por el Estado provincial. En este periodo, la UOBDS pierde la representatividad y se advierte un recambio generacional del cual surgen nuevas organizaciones con nuevas referencias desde el activismo que integra los colectivos y desarrolla las estrategias locales de acceso al suelo urbano y a la vivienda. Los objetivos de los nuevos colectivos cambian, ya no son definidos solo en términos de lograr acceso a la vivienda y al suelo urbano: incorporan en esta agenda la disputa de la renta urbana que generan los emprendimientos de los sectores desarrollistas que se agrupan en la Cámara de Desarrollistas de Córdoba (Ceduc), y además instalan la agenda de la economía popular. En este contexto surgen nuevas agrupaciones vinculadas a la cuestión habitacional y se construyen nuevas estrategias colectivas que se expresan en redes que agrupan a un significativo número de organizaciones populares. Entre las redes que se desatacan, se encuentran: a) la Comisión Provincial de Tierras, la Multisectorial del Banco Municipal de Inmuebles que disputó la sanción y vigencia de las Ordenanzas n.º 11688/11 y Reserva de Inmuebles n.º 12614/17; b) la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), que comienza a tener preminencia a finales del periodo, pone en agenda el tema del acceso al suelo urbano con mayor incidencia en el ámbito público estatal nacional, mediante la creación del Renabap y la sanción de la ley n.º 27453 de “Regularización dominial para la integración socio urbana”.

## 5.2. Contexto sociopolítico: el incremento de la mercantilización del suelo urbano y las disputas por el derecho al hábitat

Para quienes inician el desarrollo de estrategias de acceso al suelo en este momento, expresadas en tomas u ocupación de tierras, estas comienzan a materializarse a mediados de la primera década del siglo XXI. Según las personas entrevistadas, referentes de las organizaciones, el contexto es caracterizado por la falta de centralidad en la agenda política del acceso a la tierra y a la vivienda para sectores populares en Córdoba.

Entre los agentes que son reconocidos en este periodo se encuentra el sector privado de los desarrollistas, un actor central que desarrolla una política de control de la tierra y de viviendas, ante la ausencia de políticas públicas del Estado que promuevan la producción de suelo urbano destinado a sectores sociales que no acceden a las ofertas del sector privado. Estos aspectos son abordados desde la perspectiva de Capdeville (2014) y Liborio y Peralta (2015), entre otros estudios referidos en este trabajo de investigación. Para las personas entrevistadas, las empresas desarrollistas, junto a su principal cliente, los grandes productores sojeros, agravan la problemática del acceso a la tierra de los sectores populares. A su vez, los productores sojeros de la periferia urbana contaminan la tierra y a los vecinos de áreas colindantes con sus fumigaciones.

La concentración de la tierra está quedando en un solo sector... que es el sector desarrollista... (...) en cuanto a la propiedad de la tierra, algo parecido pasa en el campo, son los mismos pool sojeros los que invierten inmobiliariamente en la ciudad... en el campo echan a los campesinos para sembrar soja... antes, la tierra se concentraba en el centro de la ciudad... hoy, al no haber tierra, se están yendo a la periferia (countries)... y la única opción que tenés para acceder a la tierra es pagar lo que ellos ponen de precio... entonces, al no haber nadie que regule eso, va a pasar que vamos a tener una ciudad para pocos. (...) Han ampliado la frontera para sembrar, avanzan sobre el bosque nativo, pero también en los bordes de la ciudad donde fumigan indiscriminadamente los barrios de las periferias, como se demostró en Ferreyra. (E14)

Esta lectura articulada que realizan las dirigencias, sobre el rol de los actores privados ante la ausencia de regulación estatal, constituye una característica novedosa del periodo.

Con todo nuestro trabajo nos hemos dado cuenta que tanto el Estado municipal como el provincial no tienen el control del crecimiento de la

ciudad ni de la provincia... lo están teniendo los privados... es más, para hacer una calle, la municipalidad tiene que subcontratar porque no tiene ni máquinas. (E14)

El retiro del Estado (provincial) con políticas activas que garanticen los derechos al acceso al suelo urbano para la construcción de viviendas populares, es retratado de manera elocuente por las personas entrevistadas:

Hay una falta de respuesta del Estado y falta de política de acceso a la tierra generalizada. (E14)

Lo llamativo, para los entrevistados es el aumento que se produce en la construcción, con destinos que no están vinculados a las demandas sociales:

(...) en Córdoba se ha construido mucho en los últimos años, pero los beneficiados de estos procesos han sido sectores de clase media y media alta, clientes de privados o para la especulación. (E15)

Otro aspecto relevante, señalado en las entrevistas, es la participación del Estado garantizando infraestructura en la implementación de estos emprendimientos:

Cierran, ponen algo de seguridad, les venden a sectores medios eso, y se hacen pagar por el Estado toda la infraestructura, alumbrado, asfalto, todo lo que no tienen los barrios del alrededor... (...) Todo eso además eleva los precios de los terrenos de la zona. (E15)

Frente a este contexto, la situación de los sectores populares implicados en ambos procesos, es caracterizada como “extremadamente grave”. Las personas entrevistadas refieren a una problemática “transgeneracional” de acceso a la vivienda, que se expresa en el hacinamiento, las conflictividades intrafamiliares que ello genera, y la dificultad para lograr un techo propio.

Se agrava la problemática... vivían tres familias en una casa, ya no podía pagar alquileres... los vecinos que padecen la situación habitacional, o sea, la gente que tiene que construir su nueva familia en el fondo de la casa de sus padres, o los inquilinos que no pueden seguir alquilando de las familias que tienen que irse de la ciudad de Córdoba porque no encuentra una posibilidad y empiezan a generarse manchones alrededor de la ciudad que no tienen condiciones de servicio, no tienen salud, o sea, es todo un deterioro grave de la situación de las familias cordobesas. (E15)

No podés parchar, las familias se amplían, los chicos crecen y vas a necesitar casas para hijos, nietos... (E14)

También es central para la contextualización del periodo, el acercamiento político de los referentes, donde se refleja la relación de algunas organizaciones como la Comunidad Marta Juana González, la Cooperativa Felipe Varela por citar algunos casos, con el Movimiento Evita, la Agrupación Túpac Amaru, y la vinculación con el gobierno nacional a partir del año 2003. Sus modelos de gestión y referentes políticos (Pérsico, Milagro Salas) así como las redes de interacción nacional que comienzan a conformar la CTEP, conllevan una mirada de conjunto del proyecto que estaban encarando, caracterizado como “nacional y popular”.

Otro actor que comienza a interactuar con organizaciones urbanas es el Movimiento Campesino de Córdoba, que entre 2004 y 2005, acompaña una ocupación de tierra mediante la modalidad denominada “trabajo hormiga”. Esta acción fue llevada adelante por la agrupación Ampliación Pueyrredón conformada por una importante cantidad de familias migrantes y de familias procedentes de la ciudad de Córdoba, que ocupan un predio ante la imposibilidad de pagar alquileres. Esta situación es reconstruida por la persona entrevistada del Movimiento Campesino de Córdoba, al referir a los inicios del proceso de ocupación de un loteo en barrio Pueyrredón:

(...) este grupo de compañeros que son los pioneros ahí, los que empiezan la toma de tierra, muchos venían de Perú, Bolivia, la mayoría venía del campo, y del norte del país, Formosa, Chaco, Santiago del Estero... y que por la situación económica vinieron a Córdoba buscando trabajo, la mayoría de ellos viviendo en el primer tiempo en el centro, San Martín, en pensiones, y a la mayoría de ellos se les hacía imposible pagar el alquiler. (E16)

Otra de las experiencias que dan continuidad en este periodo, es el segundo proyecto de loteos de la Cooperativa 24 de Septiembre, denominado Chingolo II. La Cooperativa, que venía de comprar un terreno y desarrollar un plan previo de viviendas mediante la modalidad que surgió en el marco de la MCPS, responderá a la demanda de los hijos, parientes de los asociados, y de nuevas familias que se asocian, para desarrollar un segundo proceso que se concreta entre los años 2001 y 2002, mediante un subsidio para la compra de un terreno:



Viendo que la gente demandaba tener terreno y vivienda, y eran hijos o parientes de los asociados, y viendo que habíamos hecho bien las casas... me pidieron que volviéramos a hacer otro plan de viviendas... lo pensé mucho... había que hacer entender a la gente que había que seguir participando en la organización, por más que tuvieran su vivienda, diciéndole que había gente que necesitaba vivienda digna... los problemas que teníamos es que los hijos crecieron y tuvimos más de una familia por casa, había mucho hacinamiento... y bueno, volvemos a anotar más asociados y lo tratamos con el gobierno y buscamos terreno... en este caso fue El Chingolo II. (E07)

La creciente ausencia estatal es caracterizada por quienes desarrollaron procesos previos, en particular articulados con la UOBDS, como una novedad del periodo. Para la referente de la Cooperativa 24 de Septiembre, la ausencia se da en todos los niveles del Estado, y la define como una falta de apertura de oportunidades políticas para los actores que luchan por el acceso a la tierra y la vivienda social en Córdoba:

(...) se cerraron las puertas (...) El municipio dejó de dar respuesta en todo sentido en hábitat social, hoy hay un hábitat social que no hace nada, que no tiene un programa de nada, ni de tierras, ni de vivienda... un supuesto banco de tierras que no lo usan para nada. (E07)

En el contexto de la emergencia social consecuyente a la crisis política, institucional y social que tuvo su máxima expresión en diciembre de 2001, se produjo un proceso de ocupación de lotes vacantes en los loteos fraudulentos de la Cooperativa Nuestro Hogar (Nuestro Hogar II y III). Esta acción denota la situación que atravesaban las familias que alquilaban, que al no poder sostener estos gastos protagonizaron procesos de ocupación de terrenos, tal como comenta la entrevistada, quien ocupó un terreno dando cuenta de un contexto de crisis que impactó en su familia, así como problemas consecuentes de no tener una vivienda.

Casi todos alquilábamos, éramos inquilinos, dispersos, pero del barrio... llega el 2001 y nos quedamos sin nada... con la crisis que hubo mi esposo quedó sin un trabajo y la verdad es que la casa donde estábamos viviendo nos la pidió el dueño porque estaba con compromiso de compra, y la tuvimos que devolver. Nos fuimos a la casa de mi suegra en barrio Suárez, pero éramos muchos. (E17)

Las familias del colectivo Asociación Civil Clase Media Mix, el cual se conforma a partir del año 2006, son familias que participaron del registro y sorteo de viviendas del Programa Hogar Clase Media (Federal II), y que posteriormente al sorteo de beneficiarios, no se ejecutó. A partir de este incumplimiento, las familias van a generar una fuerte disputa con el Estado provincial a los fines de acceder a la tierra mediante la modalidad de lotes con servicios. Se trata de sectores autodenominados como clase media, pero que no pueden ingresar y adquirir una fracción en los loteos llevados adelante por los denominados desarrollistas:

Somos familias trabajadoras, pero no hay forma de comprar un lote y hacer una casa en la ciudad de Córdoba con los precios que tienen los desarrollistas... nosotros nos organizamos para exigirle a la Diprovi, que cumpla con el programa Hogar Clase Media, y ante la imposibilidad, les exigimos que nos vendan los terrenos. (E18)

A partir del año 2010, comienza a desarrollarse una estrategia en sectores asalariados, que no acceden al mercado inmobiliario y que tampoco están contemplados en las políticas de vivienda que despliega el gobierno provincial. En este marco se difundió la estrategia que impulsó la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) con la Asociación Mutual Carlos Mugica.

Las familias que accedieron al Programa Compra Comunitaria de Tierra son todas de clase media. De esa clase media que por el 2010 había recuperado sus ingresos a los niveles comparables a quienes en los 90 mantuvieron un empleo formal y que habían caído a los niveles de pobreza propios de la crisis del 2001-2002. Una característica común de los participantes en el programa era la siguiente... Si bien sus ingresos les permitían pagar algún tipo de cuota, no calificaban para el acceso al Crédito Hipotecario ofrecido por los bancos y tampoco en ese momento había programas del Estado que los incluyera. (E18)

El contexto de conflicto entre la gestión provincial y nacional poscrisis de lo que se denominó “el conflicto con el campo” (2008), produjo que programas como el Federal II, no tuvieran ejecución en la provincia de Córdoba:

En ese tiempo había mucha frustración y enojo, muchos compañeros se habían anotado en el programa Hogar Clase Media (Federal II), pero después no se ejecutaron las viviendas... ya habíamos hecho una experiencia en Villa María donde loteamos 32 hectáreas para un loteo

social, y empezamos a proponer y trabajar el tema de la tierra en Córdoba, porque no puede ser que un trabajador no pueda acceder a un lote, porque la tierra se la han quedado todos los sojeros. (E18)

Como parte de esta lectura del contexto, el cual coincide con las otras entrevistas, y de la reconstrucción realizada en el capítulo 3 sobre la mercantilización del suelo urbano, se señala:

Existe un sistema injusto en las grandes ciudades, con especulación del precio del suelo y la consecuente imposibilidad de acceder a un lote... el sueño de la vivienda propia en ocasiones resultaba una “pesadilla” por el monopolio inmobiliario que existe, el sector agropecuario fue responsable del boom inmobiliario. (E18)

En referencia a la situación salarial y el valor del mercado inmobiliario la persona entrevistada señaló la imposibilidad de que un docente pudiera adquirir un lote con los precios que tienen las ofertas privadas del sector desarrollista, y que por esa razón se buscaban terrenos en las localidades vecinas. Esta caracterización de los precios de los lotes es concordante con lo sostenido por Monayar (2014)<sup>31</sup>:

...podés hacer una casa por etapas, pero no podés comprar un lote de a pedazos... si bien hemos recuperado el salario con este gobierno (2003-2015), el tema de la tierra se ha concentrado y se hace imposible para un trabajador comprar un lote en el mercado inmobiliario. (E18)

Estas experiencias que desarrolla la UEPC en alianza con la Mutual Carlos Mugica están destinadas a los sectores con ingresos formales –que si bien califican para las operatorias estatales son inexistentes de parte del Estado provincial y municipal (no se implementó el programa Federal II en Córdoba, denominado Hogar Clase Media, y el programa Lotengo se empezó a ejecutar en el año 2015)–, que no pueden acceder a las operatorias del sector privado, denotando la desvinculación entre las ofertas privadas y la demanda de los sectores sociales.

La crisis del 2001 marca una agenda que atraviesa a las organizaciones, sobre todo a las que se conformaron después de diciembre de ese año, que se ven obligadas en un primer momento a atender la cuestión social expresada en la emergencia alimentaria, entre otros aspectos.

<sup>31</sup> Ver apartados 3.5.5. y 3.8.1. del capítulo 3.

Las estrategias de acceso al suelo urbano que se identificaron van a surgir como un emergente del empobrecimiento y la pérdida del poder adquisitivo de diversos sectores, no solo de quienes ocupan la franja de pobreza o indigencia, sino también de sectores con ingresos formales que no son atendidos por las políticas públicas, que han resuelto la cuestión de la vivienda mediante el alquiler, que no encuentran alternativas y están excluidas del mercado inmobiliario.

En las entrevistas es evidente la centralidad del sector desarrollista en la cuestión de la tierra y los valores de los lotes, lo que para todas las personas entrevistadas resulta inaccesible. Paralelamente, el Municipio de la ciudad de Córdoba es identificado como un actor funcional al desarrollo de las inversiones privadas, mientras que el Estado provincial al no ejecutar el programa Federal II no desarrolla intervenciones con ofertas significativas para sectores con ingresos formales, pero que no pueden acceder a las ofertas del sector privado.

### **5.3. De la MCPS a las nuevas formas de acceso al suelo urbano en un contexto cada vez más restringido para los sectores populares: las diferentes formas o tipologías de acceso al suelo urbano**

En este apartado consideré las experiencias que surgen a partir del año 2000 en adelante. Las estrategias desarrolladas en el periodo anterior, y que tienen continuidad en esta etapa, son recuperadas en los apartados referidos a la articulación sectorial y la relación de estas estrategias de acceso al suelo urbano con las políticas públicas.

Para la descripción de las estrategias utilicé el mismo criterio del periodo anterior, teniendo en cuenta que al momento de abordar la información se reproducían las mismas tipologías. Si bien no todas aparecen en un estado puro, a los fines de agrupar y ordenar la información para avanzar en su categorización, consideré esta forma de organización de la información, ya que permite analizar las redes que se fueron conformando entre los actores, en función de las problemáticas comunes que los vinculan, y las relaciones que establecieron con las políticas públicas.

#### **5.3.1. Estrategias que se desarrollan mediante la ocupación de tierras en villas de emergencia y el incremento de las tomas de tierras y asentamientos**

Este momento está atravesado por una importante cantidad de tomas de tierras, tal como se da cuenta en el siguiente análisis de datos de fuentes

secundarias que muestran un proceso de crecimiento significativo de las villas, asentamientos y tomas de tierras.

**Tabla n° 10: Evolución cantidad de villas, asentamientos y tomas de tierras en relación a la población de la ciudad de Córdoba. 1992-2017**

Años	1992	2000	2010	2017	Variación en %
Cantidad de villas/ asentamientos (1)	83	134	75	117	40 % +
Cantidad de familias en villas (2)	12000 familias /	19000 familias	10000	17500	45 % +
Cantidad aproximada de personas	52800	90000	45000	80000	51 %
Cantidad de población ciudad de Córdoba según Censos Indec	1.179.372	1.276.814	1.329.604	No hay datos oficiales	12,73 % +

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes del Sehas-Ministerio de Desarrollo Social de Córdoba y RENABAP.

La Tabla n.º 10 da cuenta de diversos estudios realizados sobre la población habitando en villas o tomas de tierras. Es importante destacar que no es un trabajo que reúna los mismos criterios metodológicos, aunque sí se denota cierta continuidad, ya que en los mismos se citan los estudios precedentes. En la tabla se considera el periodo 1992-2017 y se observa que en términos absolutos la proporción de población en asentamientos, pasó del 4,4 % sobre el total de la población en el año 1990, al 5,8 % aproximadamente en el año 2017 (tomando los datos de la población del Censo 2010).

En este periodo se realizó el relevamiento de la ONG Techo en el año 2016 en la ciudad de Córdoba, que da cuenta de 119 villas y de 17.000 familias estimativamente habitando en ellas. Por otra parte, entre los años 2016 y 2017, se dio un proceso inédito, ya que por primera vez se realiza un relevamiento que es avalado por el Decreto nacional n.º 358/17 que creó el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana

(RENABAP) que permitió que visibilizar el trabajo de los movimientos populares y algunas ONG que relevaron 4228 barrios populares a nivel nacional de los cuales 117 barrios populares están en la ciudad de Córdoba con 17500 familias aproximadamente.

En relación a las estrategias de ocupación y tomas de terrenos planificadas que se dan en este periodo, una de estas es la que realizó la Agrupación Ampliación Pueyrredón, que ocupó tierras en la zona este de la ciudad de Córdoba, a partir del año 2004. La misma se ubica dentro del barrio Pueyrredón, si bien se trata de vecinos de procedencia dispersa, tanto migrantes como de la ciudad de Córdoba, que alquilaban o vivían en asentamientos informales o en situación de calle (una familia, por ejemplo, había ocupado el Foro de la Democracia, edificio por entonces abandonado en el Parque Sarmiento de la ciudad). La persona entrevistada evidencia la existencia de redes informales previas entre los habitantes de la toma, la mayoría migrantes de países limítrofes y Perú o de zonas rurales. La toma se extendió también a un terreno colindante ocupado por familias desde hacía varias décadas:

(...) había una parte de esa tierra, al lado, donde ya había gente asentada hacía como treinta años que vivían ahí (calle Charcas) sobre la barranca, después se fue rellenando y quedaban lejos de la barranca ya... esta gente en algún momento trata de hacer una cooperativa, y esta gente ya estaba más asentada, tenía algunos servicios (como por ejemplo la luz), [pero] entonces no funcionó el intento de la cooperativa. (E16)

Las familias que fueron ocupando el terreno lo hicieron a partir de información que recibían de las redes que poseían y en función de las situaciones de emergencia habitacional en las que vivían:

Alquilábamos en Alberdi. Casi no había mucho para alquilar, no te daban la opción de alquilar, “con niños no” te decían, y nos pasaron la voz de esto, estos terrenos y nos vinimos para acá. Y bueno, ahí tuvimos que rellenar antes de instalarnos, no había nada, luz, agua, todo era pampa. (E16)

Fueron construyendo una vinculación que se fue entrelazando con quienes ya habían ocupado previamente el predio, donde se obtuvieron aprendizajes para el proceso desarrollado. En casi todos los procesos serán muy relevantes las acciones articuladas y alianzas que podrán gestarse, en algunos casos, con nuevos actores como Un Techo para mi País (UTPMP), lo cual se detallará más adelante.

La toma de tierra de Pueyrredón es definida por la persona entrevistada como una ocupación “casi hormiga”, ya que se realizó de manera individual y progresiva, de un terreno rellenado (“era un barranco”) del cual no había información sobre su propiedad.

No tenían ninguna información sobre propiedad del terreno, se comentaba que era de un tal Margara que era del Ejército... pero no había certeza... Saúl, Lidia y un hijo, ellos vivían donde era el Foro de la Democracia y se enteran... ven esas tierras que no estaban niveladas, pero estaban más o menos rellenadas... se juntan con otros conocidos que habían venido de Bolivia y se conocían, ellos son muy unidos, una gran comunidad, y entonces levantan una estructura para ver si pasaba algo y pasó un mes y no pasó nada, entonces se empezaron a asentarse entre el 2004, 2005, de una manera muy hormiga... se van corriendo la bola entre ellos. (E16)

Esta ocupación contó rápidamente con el asesoramiento de estudiantes de arquitectura y referentes de otras cooperativas para establecer criterios básicos de demarcación y distribución de los lotes, que supusieran condiciones básicas para su posterior regularización. Tuvo la impronta de las ocupaciones planificadas, que buscan ser asumidas por el Estado municipal como parte del trazado urbano e incorporado al catastro municipal en un proceso de urbanización, para lo cual es muy importante el ordenamiento de los lotes y las calles:

Los compañeros se habían asesorado mucho sobre la normativa, cada terreno estaba marcado 10x30m<sup>2</sup>... (...) Uno de los acuerdos básicos fue el respeto a rajatabla del 10x30, de la demarcación, el respeto de las calles, que nadie se saliera de las líneas de vereda, toda la urbanización la llevaron adelante los compañeros de la toma por el conocimiento que tenían de la parte constructiva. (E16)

Desde el principio, diversas organizaciones acompañaron el proceso de toma y ocupación. Agrupaciones estudiantiles, movimientos políticos, el propio Movimiento Campesino de Córdoba y UTPMP, se constituyen en actores que acompañan a las 40 familias que integran la primera asamblea de la organización. Para el 2011, la ocupación fue creciendo hasta abarcar a 120 familias en 90 terrenos aproximadamente. En el proceso de ocupación de Ampliación Pueyrredón se evidenciaron diversas acciones, como la preparación del terreno, una mesa de trabajo promovida por Un Techo Para Mi País, así como las conexiones eléctricas y red de agua informales. El énfasis en este

proceso fue, en primer término, respetar las características principales de la ocupación que habilitarían posteriormente su urbanización y regularización:

Como era un relleno, teníamos que ir ganándole espacio y rellenando con escombros para generar más espacio para que entraran más lotes, todos conseguíamos escombros y con eso rellenábamos (...) en la zona de Pueyrredón Anexo lo que hemos logrado es que la Municipalidad intervenga, porque hay un canal ahí y la gente tiraba mucha basura... cerró el canal con alambrado y eso fue también un avance... pensando en la calidad de vida de los compañeros. (E16)

En la medida que se va consolidando el proceso va tratando de construir alianzas y una interlocución estatal a diversos niveles. Incluso, algunas de las acciones desarrolladas apuestan más que nada a lograr movilizar a los propios vecinos y a sostener algún nivel de interpelación y negociación con el Estado, abordando cuestiones que responden a una mirada integral del hábitat, pero que de alguna manera busca generar resultados en lo inmediato para legitimar la organización y la disputa más de fondo que es la titularización de la tierra. Por ejemplo, la conformación de las Juntas de Participación Ciudadana y los espacios para abordar la cuestión de la seguridad con la Policía provincial:

... llegamos a la Subsecretaría de Participación Ciudadana que trabajan el tema de prevención y seguridad y empezamos a trabajar algo del Estado... me acuerdo que eran unas alarmas comunitarias... el objetivo era establecer un diálogo con el Estado... desde ahí, nos dedicamos exclusivamente con ese programa, hicimos una reunión con la Policía que estuvo buena, esto nos sirvió para ir construyendo cierta aceptación de la toma. (E16)

En el asentamiento Ampliación Pueyrredón autoconstruyeron sus viviendas mediante el reciclado de materiales y con la mano de obra de gran parte de los vecinos que durante el día trabajaban en la construcción y a la tarde y los fines de semana construían sus viviendas:

De a poquito a poquito fuimos construyendo todo... y así de a poco íbamos acumulando, todos los ladrillos los sacamos del barranco, para hacer el contrapiso un señor trajo dos camionadas de arena... fue un laburo, mucho esfuerzo, pusimos todo de nosotros. (E16)

En lo referido a los servicios de agua y luz, los mismos fueron provistos de manera informal hasta que pudieron articular con el Estado provincial.



(...) tuvimos que engancharnos de la avenida principal, nos reunimos para juntar dinero y juntar cables y todo eso... solamente se encontraba la gente el fin de semana, día de semana no había nadie, porque trabajaban. Así un fin de semana se juntó todos y se dijo: “hay que juntarse para ver cómo hacer” y así se juntaron y quedaron en poner una cuota y hacer un trabajo comunitario para poner el agua, para hacer la zanja, y ya nos habían pasado el dato de que por ahí había un pozo de los bomberos y de ahí sacamos el agua. (E16)

La experiencia de instalarse y posteriormente gestionar los servicios es recuperada en el testimonio que da cuenta de los altibajos en los procesos de organización barrial:

(...) y en Unión hicimos muchas cosas acá (...) Porque antes había más unión, en el barrio se podía planear hacer actividades, proyectos esas cosas, que hoy ya no se ve, antes nos juntábamos con el proyecto de hacer esto, de hacer lo otro. Antes robábamos el agua, no tenemos legalmente la luz y trabajábamos dos días y dos noches, hombre y mujeres para cavar la zanja y colocar los caños todas esas cosas, igual que con la luz, colocar los postes, los cables. Y se luchó para poner el agua cordobesa, que ahora la tenemos, también tenemos la CRECE (recolección de residuos), había unión en ese entonces. (E16)

Si bien nadie asocia el estado actual del asentamiento, en proceso de construcción de un barrio, con una villa o asentamiento, varios refieren que perviven ciertas prácticas y lógicas culturales, algunas valoradas positivamente, otras en un sentido contrario, de lo que era la experiencia en el asentamiento previo.

(...) se parece que está la música fuerte, la informalidad, y el trato mucho más abierto... como cuando entrás a la toma, es como que abrís una puerta, y no hay tantas divisiones entre las casas, todo el mundo está en la calle, los chicos juegan en la calle, hay como una cuestión de que no se cuidan tanto las apariencias. (E16)

Este proceso tuvo articulación además del Movimiento Campesino de Córdoba, con diversos actores, entre los que se encuentran Un Techo Para Mi País y la Comisión Provincial de Tierras, entre los más relevantes. Dentro del trazado del loteo, la organización asignó un lote donde se construyó una casilla de madera donada por la UTPMP.

En esta casilla se desarrollan diversas actividades y es uno de los puntos de encuentro más utilizados por los vecinos. Aquí no solo se desarrollan actividades recreativas, sino también se utiliza el espacio para hacer reuniones, festejos y además se juntan diversos grupos como el de la iglesia evangélica a desarrollar sus actividades. (E16)

El caso del asentamiento Ampliación Pueyrredón no ha logrado gestar una cooperativa, con el nivel de formalización que esto implica. Pero, como se desprende de las palabras del referente entrevistado, la experiencia de organización y participación asamblearia horizontal supone un control de los propios vecinos de los procesos en los cuales se implican. En este caso, constituir una organización lo más horizontal posible fue un objetivo de los vecinos, a partir de una consecuencia no deseada de la intervención de la organización Techo Para Mi País, en el barrio:

(...) Un Techo Para Mi País tenían un proyecto que era la mesa de trabajo y ellos ponen a una mujer ahí del barrio que al poco tiempo como que se excedió de poder... se bajaba las cosas para ella sola, se había peleado con toda la gente... entonces lo que optaron los vecinos era por una asamblea totalmente horizontal, donde no había presidente ni una figura de autoridad, solo un moderador y un secretario de actas... en ese proceso, fue en el 2009, nosotros llegamos al barrio, un grupo de jóvenes que venían mucho de esta ONG Techo, pero nos habíamos ido un poco disconforme con las tácticas... y estábamos interesados en comenzar un colectivo de educación popular, trabajando con jóvenes y niños... y habíamos escuchado que se estaba armando una asamblea grande. (E16)

Al momento de esta investigación, contaban con una comisión ejecutiva formada por tres referentes que eran los que habían encarado más activamente los procesos de interlocución estatal.

La persona referente de la Coop. Marta Juana González señala que venían realizando trabajo comunitario en el barrio desde 2005 –en ese entonces, como parte del movimiento de desocupados Aníbal Verón–. En abril de 2009, ante la emergencia habitacional de las familias, deciden ocupar unos terrenos en “el fondo de Villa El Libertador”. En la toma intervinieron cerca de 700 familias.

[Después] se inicia todo un planteo de desalojo de las familias con la Guardia de Infantería y la policía, y un proceso de resistencia de seis meses, constantemente la policía, los vecinos... y fue de bastante desgaste, y varios

vecinos fueron abandonando, y hoy actualmente quedan 100 familias que están construyendo su casa en 2 hectáreas ocupadas. (E15)

En el caso de la estrategia desarrollada por la Comunidad Marta Juana González, la ocupación se realizó en la zona sur de la ciudad de Córdoba, comenzó en agosto de 2009 y se hizo efectiva de manera inmediata, con subdivisión de lotes para las familias movilizadas. Las amenazas de represión y desalojo fueron constantes, y la intervención de actores particulares, los medios de comunicación, referentes de la parroquia del barrio, la Pastoral social y algunos actores de agencias estatales evitó una situación de mayor violencia. El terreno ocupado por esta cooperativa era de la empresa desarrollista ECIPSA.

Antes, de la empresa ECIPSA, contratista del Estado provincial, y después pasó a una mujer que creemos que es nuera de Angeloz. Los títulos no aparecían en el registro... la empresa desarrollista estaba construyendo un loteo residencial privado, de allí que la presión de desalojo fue muy fuerte en los primeros meses de la toma. (E15)

Las primeras acciones que realizaron fueron para contener, para defenderse de la represión y el riesgo cierto del desalojo, ya que sus principales dirigentes fueron denunciados e imputados por usurpación. Se establecieron alianzas con diversos actores entre los que se encuentra la Secretaría de DD. HH. de la Municipalidad –a cargo de Vitin Baronetto, un referente de los derechos humanos y de la causa de monseñor Angelelli, organismos nacionales, y el apoyo de sectores de la Iglesia católica referenciados en el padre Santos, entre otros.

Fue muy importante que el padre Santos estuviera acompañando y conteniendo a las familias, cuando estábamos rodeados de policías, él venía y celebraba una misa, eso ayudaba mucho a las familias para no decaer y sostener la toma en esos momentos que son los más difíciles. (...) Tuvimos asesoramiento de la Secretaría de Derechos Humanos, organismos de derechos humanos, la iglesia del barrio de otros movimientos, eso fue muy importante para sostenernos. (E15)

En paralelo, las familias agrupadas en el colectivo se organizaron para sostener la toma:

(...) primero estuvimos con nailon y cosas muy precarias, hasta que empezamos a construir casillas de madera para protegernos del frío... Se

buscó asimismo garantizar el alimento para las familias que no podían ir a trabajar para sostener la toma. Esta situación generó un efecto de desgaste en la movilización, y solo quedaron alrededor de las 700 familias que habíamos empezado la toma, unas 100 familias, principalmente, las que se quedaron fueron las que no podían volverse. (E15)

La situación de la toma está judicializada, aunque el referente señala que ha habido diversos acercamientos con la empresa para lograr una negociación, de la cual no ha formado parte el Estado:

Hubo una negociación hace poco con la empresa, ellos necesitan cerrar, hicieron un muro y cuando estaban haciendo el muro, para que nosotros no lo tiremos negociaron que ya nos iban a entregar eso. (E15)

Posteriormente se iniciaron construcciones autogestionadas de viviendas. Se obtuvo la matrícula de la Cooperativa y la forma de organización para la construcción fue la de cuadrillas utilizadas en otros barrios y procesos.

Lo que se da mucho es una especie de mutual, los vecinos más conocidos entre ellos, juntan de a 10 plata y se van construyendo la loza de uno, y luego el resto, hoy día hay muy pocas casas que no son de material. (E15)

El acceso a servicios públicos ha sido otra instancia de movilización de los vecinos, pero no tanto en la búsqueda de una interlocución estatal al respecto. La conexión de luz es informal, aunque para la red de agua se logró apoyo de otras cooperativas y se ofreció mano de obra para lograrla, y construyeron un salón donde funciona el plan Fines del Gobierno nacional:

(...) para terminar primario y secundario, estamos ahora con una salita chica de computación, un galpón donde tenemos herrería y carpintería donde trabaja un grupo de asociados, pero cualquier vecino puede ir a usar las herramientas... También se ha logrado una adoquinera y construir otro galpón, para encarar desde el propio espacio acciones para hacer la infraestructura urbana. (E15)

La diferenciación entre una villa y un barrio es un punto de referencia habitual en términos de la consolidación de los procesos desarrollados para muchos de los referentes:

(...) nadie tira agua servida a la calle, como en una villa... hace 2 o 3 años era muy parecido a una villa, pero con las calles bien marcadas... pero se ha

ido transformando... para evitar enfermedades hemos logrado que la gente no tire la basura, que la lleve a dos cuadras... y también en este momento se construyó mucho de material. (E15)

En los aspectos referidos a la articulación, esta organización formó parte de la experiencia de la sanción de las ordenanzas del Banco de Inmuebles, tal como se describe en el capítulo de fuentes secundarias. Otra de las articulaciones entre las que se destaca su participación es la CTEP Córdoba, siendo su referente unos de los promotores de este espacio de agremiación y articulación de los sectores de la Economía Popular. En el apartado sobre las articulaciones y las redes sectoriales amplió sobre estos aspectos.

Otro caso analizado es el de la Cooperativa Felipe Varela, que se inicia a partir de las acciones del colectivo Túpac Amaru, que se acerca a un grupo de vecinas de barrio Comercial que estaban organizando una toma. La organización integraba lo que luego se denominaría Comisión Provincial de Tierras (CPT) y posteriormente se separarían de la Túpac Amaru para conformarse como Cooperativa Felipe Varela y enmarcarse en el Movimiento Evita.

En junio de 2009 ocupamos un terreno vecino que estaba en el límite del barrio de 17 hectáreas, y ante las amenazas de represión y desalojo, empezamos a buscar algún acuerdo con el dueño. (E14)

El acuerdo al que se llegó con el dueño del terreno era no construir, ni habitar hasta que no se lograra una expropiación por parte de la provincia. Como esto no se concretó, la Cooperativa Felipe Varela decidió realizar una nueva toma en 2011, y organizarse como cooperativa para poder lograr la autogestión de la compra de parcelas del terreno. En el proceso, se dio un efecto desgaste, además que algunos vecinos se retiraron del proceso porque les informaron que la intención era pagar las tierras:

Ya había menos gente que en la toma anterior, había como 500-600 familias (en la anterior habían sido cerca de 1200)... mucho de barrio Comercial, de Ampliación Hogar III, Villa El Libertador y también hay gente de otros barrios que tienen parientes o conocidos en el sector y que están desde el primer día... en la actualidad somos 420 socios. (E14)

El proceso de toma del terreno en barrio Comercial se materializó en dos momentos. El primero, en 2009, se inició sin tener noción de las dimensiones del terreno y de la cantidad de vecinos que se acercarían a anotarse,

que llegaron a ser unas 1200 familias. Tras la toma, la aparición del dueño condujo a una estrategia de interpelación a través de medios de comunicación al Estado provincial, movilizaciones y negociaciones particulares con referentes del Ministerio de Desarrollo Social, para lograr la expropiación. La cooperativa tomó la tierra, pero evitó construir en la misma hasta que no se acordaran algunos aspectos y se regularizara la situación. Esto puede deberse a que buscaban evitar una mayor confrontación, como la que atravesaron los movilizadores durante al menos seis meses en el primer caso.

Acordamos con el dueño de esas tierras seguir gestionando el tema de la expropiación, para evitar cualquier situación de represión o de poner en riesgo la seguridad de los compañeros. Él hizo un compromiso de no vender esas tierras hasta que nosotros resolviéramos el tema, eso nos permitió salir de la toma, pero también controlar que nadie tomara, eso fue más o menos un año de seguir insistiendo, hacer marchas, incluso estuvimos dentro de la casa de gobierno, nos instalamos ahí, y nada. (E14)

La respuesta negativa del gobierno, llevó a una amenaza del propio dueño del terreno de venderlo a una empresa desarrollista, lo cual motivó una segunda toma. A partir de entonces, se decidió negociar con el dueño la compra del terreno.

Frente a esa situación ya el dueño nos genera una propuesta alternativa que era... si el Estado provincial no lo llamaba, que él podía acceder a vendernos ese predio si teníamos una cooperativa, y para generar eso necesitaba un aval de la provincia o del municipio. (E14)

De esta manera, a los fines de avanzar en el proceso de negociación, se gestionó la matrícula para la Cooperativa Felipe Varela y así hacer efectivo un boleto de compraventa de una de las parcelas del terreno ocupado. Ante la propuesta, se requirió gestionar un aval del Estado, el cual se logró a partir de la intervención de la Municipalidad, y un subsidio que les permitió lograr el boleto de compraventa.

(...) nos pedía un aval, ya habíamos hecho gestiones para poder comunicarnos con la intendencia de Giacomino... nos llamó a la toma y nos da un subsidio de 300 mil pesos a través de la Fundación que teníamos en ese momento para entregar con la primera entrega del pago de cuotas de todos los socios para que se les haga más barato a los compañeros aún más comprar el terreno... entonces, bueno teniendo todo eso, se elaboró boleto de compraventa. (E14)

El barrio está asentado en 17 hectáreas, divididas en 5 parcelas y la Cooperativa Felipe Varela tuvo que generarse a partir de ese proceso. Con el subsidio lograron pagar la primera parcela que sirvió de garantía para el resto del proceso. En consecuencia, se gestó un sistema de financiamiento colectivo, con cuotas accesibles (\$500) para cada socio, o bien la opción de compra total del lote correspondiente a una familia (\$8.500 más cuotas sociales año 2013). La estrategia generó que varios vecinos decidieran abandonar el proceso, porque no estaban en condiciones de pagar por las tierras. En paralelo, generó problemas con otros vecinos y otros espacios movilizados, si bien el proceso comenzó como una toma, posteriormente se ordenó y canalizó para la compra de los terrenos mediante el autofinanciamiento comunitario:

(...) uno salió a decir a los medios que la Túpac vendía terrenos, y no es verdad, como cooperativa compramos terrenos, no vendemos... entonces, como es un trabajo muy grande, decidimos estar concentrados acá, y no es así, (por) las disputas internas del espacio y nos quedamos con la cooperativa sola... (E14)

Para este proceso el propósito de consolidar una comunidad y una organización, y apostar a objetivos más amplios en cada caso, se fundamenta en esta evaluación que realizan del contexto general y de las experiencias y antecedentes en particular:

Necesidad de romper con individualismo (...) venimos de la década del 90 donde el individualismo se instaló como una forma social de organizarse... y en cualquier hecho social colectivo tenés que resolver esa problemática, que no es culpa de los compañeros, es consecuencia del neoliberalismo... esta idea de “individualmente vas a ser alguien” y no es así... habitualmente los sectores populares si no se unen no van a poder salir. (E14)

El trabajo de preparación del terreno fue con autogestión comunitaria, de la misma manera que las primeras viviendas fueron autogestionadas en su proceso de construcción. Esta cooperativa tenía un prototipo de vivienda:

(...) pero nosotros no los obligamos que sea ese prototipo... sí hicimos un estudio de suelos donde hay sectores que sí o sí tienen que hacer platea y sí tienen que respetar las ordenanzas municipales: 4 metros de frente, ochavas, etc. Actualmente hay en desarrollo 68 viviendas autogestionadas. (E14)

La planimetría del barrio se desarrolló con asesoramiento técnico de ingenieros de la Municipalidad de Córdoba. En este sentido, se buscó respetar las ordenanzas municipales, a la vez que generar un barrio y no un asentamiento:

(...) trabajamos con los técnicos de la municipalidad que nos decían: “A tantos metros cuadrados de vivienda tienen que haber tantos metros cuadrados de espacios verdes”... y así... como que la planimetría la fuimos trabajando en conjunto, la continuación de las calles, la dimensión de las calles... cosa que en el futuro no nos sea un problema el barrio... y otra cosa que teníamos muy en claro es que no queríamos hacer una instancia de lucha para que después se nos convierta en un asentamiento y tener mayores problemas, lo que queríamos (y queremos) es que nuestros barrios sean barrios dignos para vivir. (E14)

Para el año 2017, la Cooperativa había gestionado y logrado el cambio de uso del suelo de rural a urbano en el Concejo Deliberante, por lo que pudo avanzar en el proyecto de loteo.

La ordenanza la gestionamos a partir del convenio con Giacomino cuando firmamos el acta acuerdo y nos dieron el subsidio, pero recién después de 8 años el Concejo Deliberante nos cambió el uso del suelo, cuando Mestre firma todos los días convenios urbanísticos para cambiar el uso del suelo para los proyectos de los desarrollistas. (E14)

En 2017 la Cooperativa firmó un convenio en el marco de un programa de infraestructura para loteos sociales, para que el Gobierno provincial les ejecute y complete las obras de red de agua y eléctricas, que aún tenían pendientes.

El acta acuerdo para nosotros es un reconocimiento a todo el esfuerzo y nuestra lucha, porque el gobierno reconoce los loteos populares... esto nos permite terminar con las obras de infraestructura para encarar la construcción de las viviendas que faltan. (E14)

Para la construcción de viviendas y el trabajo en el terreno, se recurrió a la mano de obra de los mismos socios. La cooperativa no tiene un sistema de puntos, si no que los lotes se asignan a medida que se terminan de pagar.

El orden de prioridad de acceso a los lotes es cuando se va cancelando terrenos... a medida que cancelan, pueden elegir terreno... cada vez que se



compra una parcela tardamos más o menos 6 meses abrir las calles y todo eso. (E14)

La participación no es constante, aunque la referente señala que al menos 10 socios intervienen permanentemente de la comisión, mientras que el resto de los socios:

(...) participan de las asambleas o cuando hay toma de decisiones, cuando hay que ir a una marcha para que se aceleren algunas cuestiones, o ir a cortar pasto al predio. (E14)

En el marco del proceso se han desarrollado acciones de capacitación y han conseguido subsidios para lograr instalar maquinarias necesarias para acompañar los procesos de construcción y urbanización, así como para brindar trabajo a algunos asociados. Por ejemplo, se ha desarrollado una fábrica para moldes prearmados y una carpintería a partir de comprar herramientas y maquinarias con un subsidio de Desarrollo Social. Esta diversidad que expresa esta estrategia se enmarca en la producción social del hábitat, donde la gestión comunitaria del proceso productivo de los componentes del proceso habitacional se promueve y administran desde el espacio territorial:

(...) nosotros veníamos trabajando en espacios educativos, copa de leche, cultura... y empezamos a trabajar con emprendimientos productivos de carpintería, moldes prearmados, pero con esto tenías que generar todo un aparato administrativo... otra cosa. (E14)

En lo referido a la articulación sectorial esta organización ha protagonizado debates relevantes y ha incidido en el campo de las políticas públicas siendo promotora, con otros espacios de la Comisión Provincial de Tierras (CPT), y protagonista en el proceso de sanción de la Ordenanza n.º 11988 del Banco de Inmuebles y la Ordenanza n.º 12614 de Reserva de Inmuebles firmando los recursos de amparo ante el incumplimiento de parte del Municipio en la aplicación de las ordenanzas<sup>32</sup>.

Los objetivos que movilizaron a estas experiencias de tomas de los terrenos son más amplios que en procesos precedentes. En un primer momento, las organizaciones se focalizan principalmente en el acceso a la tierra más que a la vivienda, a la vez que piensan este acceso como el primer eslabón de una

<sup>32</sup> Ver apartado 3.7. del capítulo 3.

lucha progresiva por la mejora de la calidad de vida de los vecinos implicados. El prerrequisito compartido es la conformación de una comunidad y una organización social movilizadora y con identidad propia, y con un fuerte eje en el trabajo como factor dignificante de la persona humana y de integración social:

Lo primero, lo más importante, era gestar una comunidad (...) No estamos solo por la tierra, estamos para mejorar nuestra calidad de vida... estamos para que nuestros hijos puedan caminar en un barrio seguro... por tener un barrio donde la alternativa no sea estar en la esquina fumando un porro, si no que el barrio tenga pileta de natación, polideportivo, que el joven pueda tener una escuela de oficios en su barrio... estamos en el paso más importante que es la compra de la tierra, una vez que terminemos eso, vamos a ir avanzando más en lo otro. (E14)

La lucha por la tierra es importante, pero no puede estar aislada a la organización, sin organización social a un barrio lo condenás al aislamiento, a los narcos... si no tenés ningún taller de oficio, ninguna fábrica, no los acompañás desde el trabajo... no tiene sentido, los condenás a cualquier cosa. (E15)

Como puede advertirse, en la definición de los propios objetivos, así como en los actores involucrados en ambos procesos, se advierten ciertas diferencias en relación con los procesos anteriores. Se persiguen objetivos más amplios, como la disputa del modelo de ciudad y la búsqueda de que el Estado regule a los sectores privados, y además aparecen aspectos referidos al trabajo social y comunitario a largo plazo, donde se referencian en el modelo de los proyectos de la Túpac Amaru en Jujuy, el acceso a la tierra y no a la vivienda adquiere centralidad. También se involucran actores de movimientos políticos que no necesariamente son vecinos del sector, para quienes estas experiencias constituyen modelos de desarrollo de alternativas políticas que exceden el proceso en sí.

Nosotros creemos que el rol nuestro como movimiento social es poner el tema de la vivienda popular y el trabajo en agenda, y que lo tome quien lo tome... quien quiera gobernar Argentina o quiera un cargo en la provincia, municipio, tiene que hacerse cargo de eso. (E15)

Nuestra finalidad no es solo nuestro barrio, sino también compartir nuestra experiencia y ayudar a otros compañeros a acceder más rápido a sus derechos... (E14)

Asimismo, estos actores se posicionan política y partidariamente de manera más marcada que en otros procesos, lo cual parece haberles generado dificultades para la interlocución estatal en el periodo de distanciamiento entre las gestiones de nación, provincial y la Municipalidad de Córdoba. También se advierte, como se señalará a continuación, el interés por configurar nuevamente una estrategia colectiva de articulación de demandas en torno a las problemáticas en las cuales trabajan.

A diferencia del momento anterior, los actores se encuentran con una perspectiva diferente para abordar la problemática del acceso a la tierra y a la vivienda social en Córdoba, ya que la pertenencia a organizaciones nacionales y los vínculos que construyeron en estas interacciones les permiten en algunos momentos desplegar estrategias que adquieren mayor visibilidad e incidencia, sobre las que amplió en el apartado de las relaciones con las políticas públicas.

Estas características también son visibles en el proceso de Ampliación Pueyrredón, la cual surge luego de la crisis del 2001, y también enfoca su perspectiva en el nuevo fenómeno de la concentración de la tierra y las inversiones privadas de grupos desarrollistas que invierten captando recursos de las rentas extraordinarias del sector agropecuario, entre otros sectores, lo que marca diferencias con las estrategias del periodo anterior más centrada en las políticas sociales, desvinculadas de los procesos urbanos de planificación de la ciudad.

Estas organizaciones van a confluir en experiencias de articulación como la CPT, otras en la CTEP y disputarán acciones conjuntas en el campo de la Municipalidad, el gobierno de la Provincia de Córdoba y del Estado nacional.

### **5.3.2. El principio del fin en el acceso colectivo a los terrenos con fondos estatales o cesión de tierras públicas**

Durante el periodo 1991-1999, en el marco de la UOBDS y la MCPS, las organizaciones realizaron diferentes reclamos por el acceso a la tierra y las operatorias de viviendas que quedaron en efectivizarse. Algunas de estas solicitudes fueron transformadas en expedientes con decretos donde se disponía la afectación de fondos. A partir del cambio de gobierno en 1999, desde la UOBDS se realizaron acciones para exigir que la provincia efectivizara y diera curso a estos reclamos. De esta manera, relevé, a partir de las entrevistas, una serie de proyectos de acceso a la tierra que se materializaron en compras de tierras con subsidios del Estado y otras en cesión de tierra pública vacante para que se desarrollen loteos con planes de vivienda. Durante los años 1999-2003, según fuentes del Ministerio de Desarrollo Social se registraron a 8

organizaciones que recibieron subsidios para la compra de terrenos (aproximadamente 970 familias) y 10 organizaciones que en el año 2003 recibieron por acta de tenencia precaria de 1000 lotes aproximadamente.

Al considerar todo el periodo de estudio se identificaron según las fuentes consultadas 41 loteos por gestión comunitaria que agrupan aproximadamente a 4000 familias.

Por otra parte, en esta tipología recuperó la experiencia desarrollada por familias que se asociaron luego de la no ejecución del programa Hogar Clase Media (Federal II) y disputaron ante la Diprovi el desarrollo de proyectos de lotes con servicios.

Entre los casos relevados se encuentran las cooperativas 24 de Septiembre y la 26 de Junio, que concretaron segundas estrategias de acceso a la tierra mediante la entrega de subsidios que tenían pendientes y en gestión desde el gobierno anterior, en el marco de la MCPS, pero que no habían sido efectivizados. En el año 2000 pudieron adquirir terrenos en el barrio El Chingolo, como parte de los acuerdos que concretaron con el gobierno provincial, y lograron el financiamiento:

En el año 2000 nos pagaron el decreto que estaba ya firmado desde antes que se fuera Mestre... y con el gobierno de De la Sota pudimos comprar las tierras en El Chingolo donde hicimos el segundo plan de viviendas. (E07)

Nosotros veníamos de haber comprado tierras con los socios y con la Mesa de Concertación presentamos un proyecto, pero no salió el pago, recién en el año 2000 con el nuevo gobierno pudimos comprar la segunda tierra en El Chingolo, al lado donde teníamos el primer plan de vivienda. (E10)

Estas organizaciones participaron con sus terrenos en el programa MCMV a partir del año 2003, con el que construyeron en esos predios la infraestructura y las viviendas (sobre este aspecto se amplía en el apartado referido a la relación con las políticas públicas).

Otro de los casos es el de la Coop. Arco Iris Ltda., la cual contaba con acciones comunitarias previas y su formalización como cooperativa en 1998. Esta organización formó parte del colectivo de la UOBDS, incluso varios años antes de poder acceder a un terreno y a un plan de viviendas. La Cooperativa había gestionado un subsidio con la misma modalidad que tenían las otras organizaciones, por lo que había presentado un expediente para recibir los fondos, y desde el Estado provincial, en el marco de acuerdos particulares

que se desarrollaron con organizaciones, obtuvieron la asignación de tierras fiscales que se encontraban vacantes: en 2003 recibieron las tierras asignadas en el marco de un acta de tenencia precaria firmada con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, y en el año 2006 lograron ingresar a un plan para construir 29 viviendas y obtener otros 11 lotes.

En el año 2003 fuimos convocados unas 10 organizaciones al Ministerio y firmamos un acta acuerdo donde se nos dio la tenencia precaria para acceder a la tierra... para nosotros fue un momento muy importante, después de tantos años de lucha éramos reconocidos por el Estado. (E06)

En este periodo se desarrolla la estrategia que impulsó la Asociación de Beneficiarios y Adjudicatarios de Planes de Vivienda conocida como “Hogar Clase Media Mix”, que como ya señalé, se conformó a partir de la frustración de cientos de familias que no pudieron acceder al Hogar Clase Media que formaba parte del Programa Federal II ya que, en el marco del conflictos y desavenencias entre las gestiones del gobierno nacional y provincial, no se implementó en Córdoba. Esta organización desarrolló una serie de acciones que le permitió el acceso a lotes con servicios en el marco de la Diprovi.

Nuestros asociados fueron sorteados en el programa Hogar Clase Media, antes de que supiéramos que no se iba a ejecutar ya habíamos empezado a organizarnos para exigir ciertas condiciones en las viviendas... después nos pusimos firmes y empezamos a exigir que el Estado cumpliera. (E19)

Una vez que se establecieron ciertas bases de negociación, el acuerdo para la selección de los terrenos implicó que la propia organización le propusiera a la Diprovi, la localización para que esta los comprara:

Los terrenos se seleccionaban en base a las necesidades de ubicación. El sistema era que íbamos, hablábamos con los dueños, ellos hacían una oferta al Ministerio de Obras Públicas y este lo compraba. Uno fue expropiado por la provincia, Valparaíso. Teníamos toda la información porque la buscábamos a través de inmobiliarias, y muchos, al vernos por los medios, venían a ofrecernos tierras. Los vecinos del entorno estaban expectantes porque no sabían bien ni quiénes éramos, ya que por la participación en los medios estábamos sobrevaluados. (E19)

El proceso llevó varios años hasta que se realizaron los acuerdos, lo que implicó que la organización desarrollara una estrategia de fortalecimiento de

la participación con diversos planes de lucha, y sostener el reclamo para mantener el tema en la agenda:

Respecto a nuestra relación con el Estado, para lograr lo que hoy tenemos, tuvimos que hacer 102 marchas, 92 asambleas, 6 tomas del Ministerio, 1 toma del Centro Cívico, 2 tomas de tierras. La relación con los medios fue fundamental, ya que colaboraron en mostrar nuestro problema. Cadena 3 nos trató mal. (...) Las familias participaban activamente, estábamos organizados en comisiones, de acción, de prensa, de recursos. La asistencia a las marchas y las asambleas era obligatoria. Teníamos un socio que, hacía los presentismos con un código de barras, así que no podían escapar. Luego al entregar la posesión a cada vecino se hizo teniendo en cuenta su participación en marchas, asambleas. (E19)

En cuanto a la modalidad con la que fueron transferidos los lotes a los socios de la organización, la persona entrevistada relata:

Accedimos a la tierra en el 2013, después de modificar la legislación de la Dirección de Vivienda, ante nuestra propuesta de que si no construían las casas nos vendieran los lotes... con estos cambios se posibilitó la venta de la tierra. En 2013 firmamos el convenio donde se nos entregó la posesión de 3 macrolotes: Boulevares para 196 familias, La Lagunilla para 136 y Valparaíso para 111 familias. (E19)

Esta experiencia de la organización Hogar Clase Media Mix, es previa al programa Lotengo que posteriormente implementa el Gobierno provincial en el año 2015, por lo cual no registra antecedentes en la Diprovi, según relatan desde la organización. Para la persona entrevistada esta estrategia se materializa y da cuenta de un proceso de acceso a lotes con servicios, que son financiados por el Estado, donde es la propia organización la que selecciona las localizaciones de los terrenos y el Estado los adquiere y ejecuta las obras de infraestructura.

En lo referido a la modalidad de compra con subsidios públicos que se había desarrollado en el momento anterior, solo pude identificar –según refieren los dirigentes entrevistados– que este mecanismo se instrumentó hasta el año 2000, año en que se producen las últimas entregas de subsidios a organizaciones para la adquisición de terrenos.

Finalmente, en este periodo identifiqué una experiencia que surgió producto de la demanda de las diferentes organizaciones, que se materializó en la cesión de terrenos mediante la figura de la “tenencia precaria” y que im-

plementó la Agencia Córdoba Solidaria en el año 2003 (forma jurídica que reemplazó al ex Ministerio de Desarrollo Social) para la Cooperativa Arco Iris y otro conjunto de organizaciones.

### **5.3.3. El desarrollo de estrategias de acceso a lotes de manera individual, mediante la ocupación de parcelas en los loteos fraudulentos**

A la par de las experiencias relatadas, en este periodo se dan, también, estrategias de acceso a la tierra por ocupación dentro de los loteos fraudulentos, de forma relativamente similar a lo que ya había acontecido en la ciudad. Las personas entrevistadas dan cuenta que, en los tres loteos identificados como Nuestro Hogar I, II y III hubo ocupaciones individuales sobre parcelas que no habían sido comercializadas hasta ese momento y, ante la denuncia y judicialización producto de la estafa, un importante número de familias ocuparon aquellas parcelas que habían sido delimitadas dentro del trazado y se encontraban libres.

Estas ocupaciones son individuales y refieren a familias de la ciudad de Córdoba, pero también a un importante número de familias migrantes, que empezaron a promover procesos organizativos, algunos motivados ante las intimidaciones de la Cooperativa Nuestro Hogar que es la que había desarrollado el loteo fraudulento, y pretendía seguir cobrando las cuotas pactadas a pesar de las denuncias públicas y judiciales.

En el caso de los procesos de Nuestro Hogar II y Nuestro Hogar III, la red organizativa previa era prácticamente inexistente o, si no, cuestionada por las dirigentes entrevistadas. La referente de Nuestro Hogar III, señala que a partir de las denuncias que realizaron por la falta de servicios las familias dejaron de pagar las cuotas, y esto generó un primer conflicto con los loteadores que desencadenó un proceso de organización:

No había nada de organización previa, ese año (2003) nos organizamos porque había gente que recibía cartas documento, la cooperativa buscaba intimidarlos. (E17)

En Nuestro Hogar II, sin embargo, la referente entrevistada reporta una organización previa de vecinos, aunque el desarrollo de la lucha que encaran colectivamente, y en la cual interviene la entrevistada, se formará en parte por oposición a las acciones de este colectivo previo:

En ese momento había un grupo de vecinos, de más de 50, que se juntaban, pero siempre se pegaban a un político, un puntero peronista, y les prometía la gestión, pero después pasaba el tiempo y no pasaba nada (...) Entonces decidimos un grupo de vecinos que dijimos: “Bueno, basta, no nos engañen más”. (E12)

Los casos de Nuestro Hogar II y III se ven atravesados por la falta de reconocimiento institucional y catastral de su situación. Ambos procesos se movilizaron a partir de las intervenciones judiciales en torno a la irregularidad de los loteos. En el caso de Nuestro Hogar III, que constituyó un modelo de organización vecinal para los loteos fraudulentos del periodo, la referente cuenta:

La única forma de entregarle legalmente la tierra a los vecinos era conformar una comisión vecinal, y ahí logramos la representación genuina de los vecinos, y a partir de ahí se acompañó NH2 y NH1, que no tenían, para que conformaran una comisión, porque necesitábamos que todos estuviéramos representados y a partir de ahí hicimos la presentación en Dirección de Fomento Cooperativo. (...) La comisión de vecinos se fundó en 2004, para lograr poco después el cambio de uso del suelo. (...) Lo que se busca ahora es tratar de regularizar la situación del barrio, y hay un compromiso de la provincia y la municipalidad de que acompañarían este nuevo proceso. (E17)

En paralelo, desde Nuestro Hogar II se comienza a:

(...) laburar arduamente para pedir luz y agua y averiguar por qué habíamos caído en ese lugar y no teníamos nada... (E12)

En los loteos hubo acciones de relevamiento y censos de vecinos, ayudados por técnicos o estudiantes que realizaban tesis en los barrios. Esta práctica, si bien ya realizada en otros procesos anteriores, es considerada de gran relevancia para los referentes, porque fueron revelando condiciones de habitabilidad muy desfavorables en términos de la contaminación presente en los terrenos (basurales rellenos) y a la que eran sometidos sus habitantes, e implicó la posibilidad de visibilizar una nueva problemática para estos procesos que, en algunos casos, ha logrado respuestas estatales específicas:

Siempre nos censábamos, y la última vez dio 1250 personas, tené en cuenta que tenemos muchos bolivianos que no están registrados. (...) Hemos hecho



censo, con las mismas arquitectas de Espacios Verdes [Municipalidad], las áreas que deben tener regularmente los barrios. Intervino también (un arquitecto) que hizo su tesis basada en la problemática de NH3. Le permitió hacer todo el estudio urbanístico y de suelos, ahí se detectó que había un basural desde el año 50 o 60. El ing. Reyna (UNC) hizo un estudio donde certificó la contaminación del barrio. (E17)

Pedimos con la gente del dispensario un análisis del agua y la contaminación. Lo hicieron los del Ceproc. Dijeron que no tomemos más esa agua que nos íbamos a morir... Tenía caca, pis, sales, todo. (E12)

Para estos casos, toda interlocución estatal, por los servicios, el cambio de uso del suelo, entre otras cuestiones se concibe como una experiencia que apuesta no solo a brindar soluciones a demandas concretas del contexto, sino también algún tipo de reconocimiento por parte del Estado.

Durante el año 1999, la gestión municipal inició el cambio del uso del suelo de los terrenos donde se habían desarrollado los loteos fraudulentos bajo la forma jurídica de una cooperativa que intentaba ocultar un negocio privado.

El cambio del uso del suelo, fue un gran logro que nos permitió fortalecer el trabajo entre los tres loteos... por una parte nos sirvió para avanzar en los servicios y la regularización con la municipalidad, pero fundamentalmente para demostrar legalmente que habíamos sido estafados. (E12)

Las organizaciones avanzaron con los procesos judiciales que terminaron en condena firme para los impulsores del loteo fraudulento; al momento de la investigación la Cooperativa se encuentra en proceso de liquidación judicial, y una vez resuelta esta instancia, permitirá entregar las escrituras:

(...) fue un proceso largo, pero pudimos demostrar todo el daño que nos hicieron, terminó preso Ortiz... todavía nos falta mucho para avanzar en nuestro barrio, está pendiente la liquidación y las escrituras. (E17)

A su vez, para este periodo se empezó a manifestar en la voz de los entrevistados y entrevistadas otra problemática vigente en los barrios: la cuestión de la seguridad. En todos los casos se señalan experiencias de robos (a vecinos y a la cooperativa, de materiales de obra, nuevas ocupaciones de lotes destinados para espacios comunitarios, entre otras) y hasta violaciones.

(...) tuvimos una reunión (por el tema de la seguridad) porque ya es como indiscriminada la cosa... Había un destacamento policial, pero lo sacaron, y entre los vecinos logramos construir una posta policial nueva y estamos pidiendo que nos manden un destacamento nuevo. (E17)

Otras acciones, más específicas, han apuntado a satisfacer otras demandas de la comunidad, en particular aquellas vinculadas con la inserción educativa y laboral de los vecinos. Por ejemplo, en Nuestro Hogar III:

Surgió un proyecto para mejorar la calidad de vida de las personas y surgió un proyecto de talleres en oficio, que aprendan a hacer algo y recuperen la dignidad a través del trabajo. (E17)

#### **5.3.4. La producción social de suelo urbano desde las organizaciones populares mediante el autofinanciamiento comunitario**

Estas estrategias se realizaron desde la perspectiva de la producción social del hábitat y se sustentan en autofinanciamiento social a partir de los aportes económicos de los socios, con lo que se organiza el financiamiento de la compra de tierra y el pago de los costos de la infraestructura, en ninguno de estos casos se registra la venta de lotes con renta inmobiliaria o ganancias que son distribuidas como sucede en los emprendimientos privados. Los casos relevados surgen a partir de la compra de un macizo y el inicio del loteo con el desarrollo de los proyectos de infraestructura a cargo de la organización comunitaria, donde en algunos de los lotes el Estado financió parte de la infraestructura.

En este trabajo de investigación se recuperaron experiencias de la organización Arpeboch, Cooperativa 26 de Junio (del periodo 1991-1999) y otras que se inician a partir del periodo que se inicia en el año 2000, como la de las Cooperativa Felipe Varela y Mutual Carlos Mugica, conjuntamente con la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba, que dan cuenta de la capacidad de las organizaciones sociales para la intervención en la producción de lotes con servicios para la construcción de vivienda familiar para sectores con ingresos insuficientes para acceder a las operatorias que ofrece el mercado inmobiliario. También en esta tipología se consultaron datos de la Comisión Nacional de Tierras Padre Carlos Mugica que da cuenta de una experiencia en Juárez Celman en el loteo denominado Mariano Pujadas por la Cooperativa Nueva Generación, donde se desarrollaron 196 lotes con servicios (du-

rante esta investigación el loteo se encontraba en desarrollo). Otro caso es el desarrollado por la Cooperativa El Hornero en Malvinas Argentinas. Estas estrategias han tenido la denominación de compras comunitarias de tierra, o producción social de suelo urbano. Sobre este tipo de estrategias no existe relevamiento oficial en este periodo, pero a partir de las fuentes que se consultaron se identificaron los siguientes loteos:

**Tabla n.º 11: Listado de experiencias identificadas como producción de suelo urbano por autofinanciamiento comunitario**

Organización	Cantidad de Lotes	Localización
Cooperativa 26 de Junio (3 loteos)	510	Córdoba Capital
Cooperativa El Hornero	150	Córdoba Capital y Malvinas
Arpeboch	140	Córdoba Capital
Cooperativa Felipe Varela	400	Córdoba Capital
Cooperativa Nueva Generación	196	Juárez Celman
Mutual Carlos Mugica-UEPC (3 loteos)	1770	Río Ceballos y Alta Gracia
Total	2556	

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes consultadas suministrada por las organizaciones promotoras de los loteos.

La experiencia de la UEPC y la Mutual Carlos Mugica, se inicia en el año 2010, una modalidad de producción social de suelo urbano con destino a la generación de lotes con servicios. Se trata de la adquisición de macizos de terrenos sin lotear y luego del desarrollo del proyecto de loteo y la ejecución de la infraestructura.

Ese año la UEPC realizó un relevamiento en toda la provincia de Córdoba con más de 2500 encuestas, donde surgió que uno de los problemas más acuciantes que tienen los docentes es la imposibilidad de tener una vivienda y los costos de los alquileres, y en esa problemática, los costos de los lotes se enuncian como el mayor impedimento para iniciar un proceso de acceso a la vivienda. Así la UEPC asumió el tema de la cuestión habitacional y creó un programa de Ayuda Solidaria a Demandas Habitacionales, que abordó, entre otros temas, el acceso al suelo urbano para producir lotes con servicios.

Realizamos una encuesta que fue voluntaria en toda la provincia y más de 2500 docentes la respondieron, el problema era que nuestros compañeros

no accedían a los programas de vivienda y que no podían comprar un lote en sus localidades. (E18)

De las entrevistas surge que las primeras experiencias comenzaron en la ciudad de Villa María, con una iniciativa llevada adelante con el Municipio de esa localidad:

Buscamos que un trabajador pueda acceder a un lote con servicio a un costo social, porque no puede ser que trabajes toda la vida y no tengas una casa propia, que los sojeros se queden con toda la tierra y hagan negocios con lo más sagrado que es nuestra tierra, por eso hicimos una primera experiencia en Villa María cuando estaba Accastello de intendente en el año 2009 y presentamos un proyecto de ordenanza donde se lotearon 20 hectáreas que eran del Gobierno nacional frente a la sede de la Universidad Nacional de Villa María, así nació la ordenanza del Programa de Acceso al Suelo Urbano “PASU”, donde se produjeron 394 lotes con servicios, después muchas familias entraron al Procrear y otras construyeron por su cuenta o con créditos de los bancos o ayuda de los familiares. (...) Cuando vimos que el PASU era todo un éxito, pero quedaron muchas familias sin solución, hicimos el loteo con la UEPC, en ese momento fundamos la Asociación Civil Encuentro Comunitario y el apoyo de la Mutual Mugica... de esa forma iniciamos el Programa de Compra Comunitarias de Tierras, y adquirimos desde el Encuentro Comunitario 32 hectáreas en dos etapas donde salieron 632 lotes con servicios, siempre logrando que los precios fueran al menos un 30 % menos de lo que sale en el mercado... con esto fuimos viendo cómo empezaron los desarrollistas a cambiar sus planes de venta, daban más plazos, menos intereses, sentían que estas propuestas nuestras le quitaban en algunos casos sus clientes... estábamos regulando el mercado de manera indirecta. (E18)

Estas experiencias generaron rápidamente adhesión debido al monto de los aportes que debían realizar las familias postulantes, por lo que los proyectos de loteo pudieron incorporar a los socios para el sostenimiento de los procesos de compra:

Para el inicio del Programa, el mercado inmobiliario tenía precios vinculados a la renta agraria –soja, tambos, ganado vacuno–. Nuestra propuesta ofrecía un precio hasta 40 % menor al del mercado y las cuotas a pagar por un lote estándar (250 m<sup>2</sup>), no superaban el 20 % del salario inicial de una Maestra de Grado. Esta propuesta abrió una oportunidad –hasta ese momento única– de acceder en un plazo de hasta 60 meses a

un terreno con servicios de agua potable, luz, cloacas, gas natural, cordón cuneta y quedar en los umbrales de iniciar la construcción de una vivienda familiar. (E18)

En Río Ceballos, a instancias de las delegaciones de la ciudad de Córdoba y del departamento Colón de UEPC, se desarrolló a partir del año 2012 un proyecto para 716 lotes:

La UEPC y la Mutual Carlos Mugica con un fideicomiso, que tiene el nombre de Producción Social de Suelo Urbano, PROSSUR, de alguna manera queríamos que el nombre definiera el proyecto, que no es un loteo privado de desarrollistas... desde allí impulsamos un loteo en Río Ceballos, empezamos en el año 2012, y compramos 48 hectáreas y de allí salieron 453 lotes y se generaron 716 soluciones incluyendo los PH... En todas estas experiencias lo que establecimos como modalidad es que los aportes de los socios se realizaran en un primer momento para comprar la tierra, acá no hay ningún desarrollista que pone la plata, todo es autofinanciamiento social... con la tierra escriturada avanzamos con una segunda etapa para que los socios hagan sus aportes para la realización de la infraestructura. (...) Los loteos que impulsamos cuentan con todas las aprobaciones reglamentarias para la ejecución de las obras de infraestructura previstas. (E05)

Otro de los loteos en desarrollo al momento de esta investigación está en la localidad de Alta Gracia, que recupera las experiencias de Villa María y Río Ceballos, el cual comenzó en el año 2013:

(...) las demandas de las delegaciones de UEPC se han activado a partir de ver que es posible generar los loteos y fue la de Santa María la que propone en Alta Gracia comprar 54 hectáreas... esto empezó en el año 2013 y se compraron en dos etapas. Con esta iniciativa se creó el Programa Producción de Hábitat Social –PROHAS–, con la Mutual Carlos Mugica, donde se ha generado la planimetría para 680 lotes y en PH se ha proyectado a 1250 lotes, porque en estos casos los lotes son grandes y el municipio permite generar dos PH por lote, así que eso abarata el valor del lote para que nadie quede afuera. (E18)

Un aspecto relevante es la red que conforman organizaciones de trabajadores como es el sindicato de la UEPC y de la economía solidaria (Mutual Carlos Mugica) en la producción social de suelo urbano, donde las personas

entrevistadas destacan que en gran medida el éxito de esta propuesta está en el precio de los lotes y en la confianza que se tiene con la organización gremial, un aspecto relevante a considerar frente a los discursos hegemónicos que sostienen que los trabajadores desconfían de sus propias representaciones gremiales:

La alianza con la UEPC, con toda la confianza que genera en afiliados y allegados de los afiliados, más la experiencia y conocimiento de la Mutual Carlos Mugica fue fundamental para que pudiéramos hacer estos loteos populares, donde en 10 años hemos promovido que 2300 familias puedan acceder a un lote con servicio para que se construyan sus viviendas. (E05)

Además de la necesidad y de la imposibilidad de que te puedas comprar un lote en el mercado inmobiliario, lo importante es la confianza de la propuesta, porque nadie va a poner plata donde corre riesgo que lo estafen y hay tantas experiencias de esas. (E18)

En cuanto a los aspectos metodológicos y operativos, estas propuestas se desarrollan con una modalidad novedosa que incluye lógicas diferentes a las desarrolladas por el mercado inmobiliario:

Los lotes se adjudican por sorteo, lo que sorteamos es el orden para elegir, para que en los loteos no existan zonas más caras que otras, como es en los loteos privados, así la suerte es la que define la elección que realiza cada uno... después entre los socios se pueden cambiar y reubicar en el loteo con acuerdos particulares. (...) La morosidad es baja, y cuando alguien se atrasa se busca por todos los medios que siga en el programa... lo que también tenemos en cuenta es que no se pierda la cuestión solidaria y que, si no sostenemos entre todos el financiamiento, esto se cae, más en estos tiempos donde se ha perdido parte del poder adquisitivo del salario. (E05)

En todos estos loteos la metodología es usar el índice de variación salarial para las cuotas y en algunos casos el índice de la construcción, pero no hay intereses, como en los proyectos privados, tratamos de que la cuota siempre guarde una relación con el salario. (...) Son procesos de 5 a 6 años, pero es seguro que llegás a tener el lote, el que está con una urgencia no encuentra en estos loteos la solución inmediata. (E18)

En los loteos de Alta Gracia y Río Ceballos, el 85 % de las adherentes a los proyectos son residentes de la ciudad de Córdoba. Según señalaron las personas entrevistadas, esto es un reflejo del alto costo que tienen los terrenos

en Córdoba Capital en relación a los ingresos de este sector social y es un dato coincidente con el proceso migratorio que se da desde la ciudad de Córdoba hacia los departamentos Santa María y Colón, según lo reflejan los censos 2000 y 2010.

En las entrevistas también se hizo referencia a otros actores sociales que se fueron sumando al proyecto de Alta Gracia, entre los que se destacan el Sindicato de Docentes Universitarios (ADIUC), el sindicato SMATA de Alta Gracia, la Mutual Solidaridad Legal, la Mutual Conexión, y otros actores que promovieron la adhesión de sus afiliados a esta modalidad.

Otro aspecto que reflejan estas experiencias es la capacidad de las organizaciones de la economía solidaria, en alianza con sindicatos, para producir loteos en escala (entre los tres proyectos se están produciendo al momento de este estudio más de 2600 lotes aproximadamente) y a costos sensiblemente inferiores a los del mercado, lo que facilitó el ingreso de trabajadores con ingresos formales que no alcanzan a las operatorias privadas, pero sí pueden reorientar sus ahorros para este tipo de estrategias.

Referido a los costos de producción de los lotes con servicios generados por estas organizaciones, pude relevar los montos de los loteos promovidos por la UEPC y desarrollados por la Mutual Carlos Mugica, la Asociación Encuentro Comunitario, a los que vinculé con el SMVM vigente en el momento y al Salario Inicial Maestro de Grado (SIMG), referencias que sirven para analizar la incidencia del costo en relación a los ingresos. Para el caso de la Cooperativa Felipe Varela, tomé solo como referencia el SMVM.

**Tabla n.º 12: Estimación de costos de los lotes en relación al SMVM y SIMG**

Proyectos de lotes con servicios	Localidad y año	Tipo de infraestructura	Valor lote	Cantidad de SIMG	Cantidad de SMVM
Encuentro Comunitario	Villa María Año 2011	Red de agua, cloacas, Red eléctrica y AP, Apertura de calles y cordón cuneta.	\$ 37.970 Lote de 250 m	13 unidades (\$2913)	20 unidades (\$ 1840)
PROSSUR	Rio Ceballos Año 2013	Red de agua, Red eléctrica y AP, Apertura de calles y cordón cuneta.	\$ 86250 Lote de 250 m	19 unidades (\$ 4570)	30 unidades (\$ 2875)

PROHAS	Alta Gracia Año 2017	Red de agua, cloacas, Red eléctrica y AP, Apertura de calles, asfalto y cordón cuneta.	\$ 252.000 Lote de 360 m	18 unidades (\$ 14000)	29 unidades (\$ 8860)
Cooperativa Felipe Varela	Córdoba Año 2017	Red de agua, Red eléctrica y AP, Apertura de calles.	\$ 130000 Lote de 250 m		15 unidades (\$ 8860)

Fuente: Elaboración propia, en base a información suministrada por los entes promotores.

De los datos relevados se desprende que con 15 unidades de SMVM en la Cooperativa Felipe Varela se produce un lote con servicios y el rango más alto lo da el loteo PROSSUR en Río Ceballos, donde se necesitan 30 unidades de SMVM. En los cuatro casos estudiados y comparando con el estudio de Monayar (2014) quien da cuenta de los precios de los lotes en la ciudad de Córdoba, y que para el año 2008 se necesitaban más de 40 SMVM, se desprende que los cuatro casos relevados todos están por debajo del 40 SMVM, más aún si se considera el último dato consultado Monayar (2019), se requerían 60 SMVM para adquirir un lote (de un valor dentro de la mediana).

Estas comparaciones entre modelos de PSH y el mercado privado muestra, por un lado, la capacidad de las organizaciones populares para producir suelo urbano en condiciones formales, pero fundamentalmente dan cuenta de las rentas extraordinarias que tienen las ofertas del mercado inmobiliario privado.

## 5.4. Las nuevas articulaciones y representaciones de los sectores populares

### 5.4.1. La UOBDS y su reconfiguración en el espacio de representación del sector

A partir del 2001, y en este nuevo escenario social, económico y político, la UOBDS empieza a declinar su presencia y representación del colectivo de organizaciones. La mayoría de las personas entrevistadas enfatizan motivos referidos al contexto, y al cambio de las políticas públicas vinculadas a la finalización de la estrategia gubernamental de interlocución social de la MCPS. La gestión del ministro Oscar Aguad (1995-1999) es caracterizada de forma negativa, porque ejecutó muy pocas acciones (consecuentemente con la lógica de ajustes presupuestarios del gobierno), y las personas entrevistadas refieren que a partir de 1999 la MCPS dejó de funcionar y la UOBDS dejó de ser la



expresión de la articulación de las organizaciones de base e interlocutor ante el Estado.

Los motivos sugeridos son diversos, de forma más directa, se plantea un cambio de estrategia de la intervención estatal en torno a las políticas de acceso a la vivienda social. Algunos entrevistados señalan que hasta el 2001 se pudo avanzar con algunos proyectos y que, posterior a la crisis de ese año, el gobierno adoptó una metodología unilateral mediante programas como MCMV. En algunos casos, este cambio de estrategia impactó directa o indirectamente en los procesos que estaban en curso, y en las expectativas generadas por el cambio de gestión.

Entre las dirigencias entrevistadas, el problema de atomización o cierta desmovilización de la UOBDS, no obstante, responde a factores múltiples. Algunos consideran que hubo un exceso de política partidaria, aunque otros consideran que lo que le faltó al proyecto fue una perspectiva política más asentada.

(...) decíamos algunos que esa organización tenía que seguir siendo autónoma de partidos políticos, y algunas organizaciones nos fuimos, 8 o 9 organizaciones, no teníamos sustento económico, nada... (...) hoy existe la Unión, pero está reducida a nada. (E11)

Peronistas, radicales, eran del mismo calibre, lucraban con la miseria de la gente... Bah, siguen siendo igual... Si algo debilitó la Unión o desapareció fue porque no teníamos formación política, no querían hablar de política, creían que era algo malo... pero los políticos eran malos, no la política... Pero en la Unión cuando hablábamos de política, fue mucho de instalar discusión política dentro de la organización... muchas discusiones. (E01)

El proceso de desgaste y pujas internas generó, además de retiros y rupturas dentro de la UOBDS, una situación institucional que generó la exclusión de un importante grupo de organizaciones. Esta situación parece haber sido el cierre al ciclo de representación del sector por parte de la UOBDS, al menos en los aspectos formales e institucionales:

Se fueron los principales dirigentes... yo me retiré... y varios de los que estábamos ahí, que empujábamos el carro, nos retiramos porque veíamos ya que no daba. (E10)

Yo renuncié (referente de la mesa ejecutiva de la UOBDS) en 2002 por motivos personales, demasiado tiempo en la organización y en mi casa tenía un quilombo, y además había problemas políticos porque cada vez

que iba a haber elecciones, había líos... (E01)

Hacía mucho que no participábamos de plenarios, no se hacían reuniones y un buen día, convocaron a una Asamblea y nos enteramos de casualidad por un compañero que trabaja en el Ministerio que leyó el boletín oficial, y cuando leímos el orden del día, estaba la baja de más de 20 organizaciones, muchas de las que habíamos sido fundadoras de la UOBDS. (E06)

Nos organizamos para ir, y cuando llegamos a la asamblea había un policía en la puerta que no te dejaba entrar, nos iban a dar de baja como socios y ni siquiera nos permitían defender nuestra posición en la asamblea, esto lo hicieron con el apoyo del gobierno y de Inspección de Sociedades Jurídicas, ese fue el tiro de gracia para que desapareciera la UOBDS. (E08)

Algunos casos, además mencionan diversas pugnas políticas entre funcionarios y referentes políticos de los barrios y los referentes de las propias cooperativas, que contribuyeron a desmovilizar a muchos de los vecinos.

El gobierno a nosotros como cooperativa nos dejó mal parados. Les dijo a los de la Villa Miralta (cooperativa vecina a la que debían brindarle parte del loteo que no utilizaban) que no nos tenían que pagar nada, y si cobrás una cuota social, no la pagan... no hemos podido hacer balances ni nada por culpa de eso. Hoy la cooperativa está acéfala. ¿Cómo hacerle entender a la gente que hay que poner unos pesos para los movimientos? (E09)

La mayoría refiere a un efecto desgaste de las movilizaciones sociales de los vecinos, al cansancio de esperar soluciones que no siempre llegaron. En contraposición, otros señalan que el acceso a la vivienda propia o el lote, supuso un desincentivo y la creciente lógica de desmovilización de los afiliados. En algún caso, este aspecto se asocia con la tradición cultural de los vecinos, mientras que otros consideran que es consecuencia de un proceso de envejecimiento de las personas. Los problemas consecuentes a la movilización de los afiliados, además, se veían acompañados por el distanciamiento de varios de los principales referentes sociales implicados.

Son procesos largos, cansadores, desgastantes, y te encontrás con alguien que hace 20 y pico de años que está y no tiene escritura... (E11)

Había problemas de participación, había mucho desgaste, no todos participaban, también establecimos una cuota social y había problemas con eso... (E01)

Otros, no obstante, enfatizan los problemas de gestión de las propias cooperativas: en varios casos se mencionan instancias problemáticas o desmanejos de la administración de turno en algún momento del periodo, que afectaba la confianza con los vecinos y con las otras instituciones:

Hay organizaciones que se han desarticulado porque debían balances, perdieron la matrícula... y esas tierras están a nombre de la cooperativa... para ponerse al día es un quilombo... (E11)

En ese entonces hubo un delito del expresidente que estuvo antes – malversación de fondos, concretamente con la tesorera de ese entonces– lo cual hizo que el gobierno dudara de darnos los fondos para terminar la segunda etapa de esas viviendas, no se habían pagado a los albañiles, y había quedado la cáscara de las viviendas nada más... La gente por unanimidad me pone como presidenta de la cooperativa... me costó muchísimo que el gobierno nos diera la segunda parte, ya había una manchita, había que hacer buena letra... (E07)

En relación con el rol de las cooperativas en la estrategia colectiva de articulación de demandas, algunos entrevistados manifiestan problemas de inclusión de los nuevos procesos que, en muchos casos, se planteaban como planes de vivienda, pero que no atendían a las urgencias sociales del contexto:

También dejamos incluir organizaciones de nuevos barrios, y sabíamos que íbamos a tener problemas... ellos creían que eran clientes, no socios... las cooperativas de familia dispersas estaban acostumbrados a que los que no pagaban dos o tres cuotas, los daban de baja, y transferían ese plan a otro, y eso me llevó a tener serias discusiones con mis compañeros. (E01)

Algunos testimonios denotan ciertas crisis que expresan fragmentación social entre sectores provenientes de villas y otros de barrios populares:

Te duele que le den vivienda a gente que podía meterse en un crédito, además no eran villeros, son vecinos dispersos. (E09)

Otros casos refieren a las conflictividades con técnicos o con las ONG, y sus intentos por imponer una agenda y un estilo en el proceso:

También hubo algún tironeo con las ONG porque eran una máquina de conseguir recursos, porque no todas trabajaban como la unión quería. Nosotros queríamos que los dirigentes crezcan, las cooperativas crezcan, y no que estén manejadas por una ONG u otros sectores... (E01)

Si bien algunas personas manifiestan que la UOBDS “sigue en funcionamiento”, todas están de acuerdo en que “ya no tiene el mismo peso”, “está casi desaparecida”, o ha quedado mermada después que le dieron de baja a las principales organizaciones.

En la evaluación de este periodo, varios entrevistados concuerdan en que la instancia más favorable para las luchas por la tierra y la vivienda en Córdoba se dio en el contexto de la MCPS, y en la gestión de Cafferata Nores, en particular. Tras su partida, las experiencias de interlocución estatal no han sido las mismas:

La dirigencia cambió mucho, se quedó en el pasado... dejó de participar, otros usaron su lugar de trabajo políticamente... hay que acompañar los gobiernos de turno para obtener cosas, pero los gobiernos se van a ir, nosotros nos quedamos... El único momento donde pudimos avanzar fue con la mesa de concertación... (E02)

En general, la lógica de movilizaciones y contactos estatales particularizados puede entenderse como consecuencia de dos situaciones del contexto: por un lado, entre los procesos contemporáneos a la UOBDS, se advierte en las dirigentes cierta impugnación a las prácticas de movilización permanente promovidas, que suponían un mayor nivel de confrontación:

La Unión nos invitó a nosotros en algunas oportunidades... nosotros participamos un tiempo y nos alejamos de la Unión porque nos pedían cosas que a mí personalmente como presidenta de una cooperativa no me gustaban... Ellos hicieron muchos cortes en ese momento, yo no compartía eso... más allá de que lo hacen como lucha, no me gusta como lucha. Y al no hacerlo yo, no lo hacía ninguno... (E08)

Algunos hacen referencia a la conformación de nuevas articulaciones. Las dificultades para gestar una estrategia colectiva de acceso a la tierra y a la vivienda, se evidencia también como una necesidad para quienes han atravesado luchas de más larga duración. La pérdida de influencia de la UOBDS, el desprendimiento de organizaciones que conformaron la misma, fue generando el surgimiento de otras redes como la Federación de Organizaciones de Base (FOB):

Nosotros con otras 7 organizaciones armamos la FOB, teníamos diferencias políticas en la UOBDS, de cómo enfrentar al gobierno provincial. (E11)

Otras organizaciones buscaron diversos tipos de articulación ante la falta de respuesta estatal, lo cual generó desincentivos para la participación entre los propios vecinos:

En esta gestión del gobierno (año 2004) conformamos la Confederación Metropolitana de Organizaciones Sociales y cuando nosotros solicitamos que queríamos ser parte de la plata que entraba para nivel social, y ser parte de una mesa de enlace, ya no nos dio más bola (...) Hoy estamos buscando reunificar las organizaciones, porque si no trabajan todas solas... primero armamos una red Metropolitana, y ahora estamos coordinando con la Mugica. (E06)

Nosotros empezamos primero con la Red de Organizaciones Comunitarias de Córdoba (ROCC) en el año 2005, y mucho después en el año 2014 nos fuimos armando como Movimiento de Organizaciones Sociales Carlos Mugica, con el apoyo de la Ranchada y la Mutual Carlos Mugica, muchas organizaciones de la Unión estamos reorganizándonos. (E07)

El referente de la Cooperativa 12 de Enero, también refleja la misma preocupación, aunque advierte cómo ha cambiado la interlocución estatal al no existir más la MCPS:

La experiencia muy similar a lo de la Unión hoy son la gente de la Túpac Amaru, pero... los compañeros al no tener un espacio de referencia para sentarse a negociar otras condiciones para ver cómo la gente puede acceder a la tierra o a la vivienda, entonces te hace muy endeble... (E11)

#### 5.4.2. El acceso a la vivienda y el después...

Más allá de las situaciones particulares, resulta relevante dar cuenta de la evaluación y percepciones que los propios implicados tienen sobre los procesos desarrollados. Estas percepciones, que acompañan la concepción generalizada de un Estado que se retiró o cambió la lógica de intervención, y de las menores oportunidades para la interlocución estatal en torno a las problemáticas de tierra y vivienda social en Córdoba, se estructuran en torno a dos aspectos: por un lado, en qué medida se han cumplido los objetivos que movilizaron las acciones de lucha en cada proceso; y en segundo término, en qué medida el resultado del proceso permitió consolidar y dar continuidad a procesos colectivos.

Respecto del cumplimiento de los objetivos, los procesos del primer momento (1991-1999) se focalizaron principalmente en el acceso a la tierra

y a la vivienda. En estos casos, la mayoría considera que los objetivos se han cumplido, aunque resten aspectos referidos a la infraestructura y a la regularización dominial y escrituras. No obstante, en el proceso de lucha global, quizás como consecuencia de la desarticulación de una estrategia colectiva de demandas sociales, las personas entrevistadas señalan que ha crecido la apatía y la desconfianza política de los asociados, que se ha dado un proceso creciente de desmovilización, y que el objetivo de continuar movilizados o, incluso, sostener la organización ha resultado insatisfecho.

Cuando la gente tiene su casa no paga más, ni se moviliza, ni participa en la cooperativa. (E09)

Cuando vos le diste la casa, ya como que se sienten que ya no ves más a nadie... es como que hoy están trabajando los otros socios, los que están esperando vivienda... (E06)

Hay determinado momento donde la gente participa menos, cuando entrás a tu casa, tenés otras prioridades y cuesta muchísimo más sostener la organización, los balances al día, los libros... (E02)

El cambio de prioridades de las familias y el sostenimiento de la organización en sus aspectos formales es una dimensión que atravesará todo el periodo de estudio para las organizaciones (algunas llevan más de veinte años de proceso y no logran culminar con sus procesos de escrituración)<sup>33</sup>. Es probable que esta desmovilización se deba a que los objetivos de los propios asociados fueron alcanzados, y que se materializaban en la vivienda, más allá de los objetivos de las dirigencias, pero además se encontraron referencias que atribuyen la desmovilización al contexto cultural emergente en los años 90 que promovió una cultura individualista y no colectivista entre la población.

La relación entre los vecinos cambió, como está cambiando la sociedad. Cierro la puerta, lo que pasó por afuera, chau... (...) El individualismo se ve, los conflictos sociales se ven... Se juntan un grupo de personas y se acercan a preguntar “¿Qué están dando?” (para mí), no “¿En qué puedo ayudar?” (E13)

La mayoría señala que no están dadas las circunstancias para la movilización de sus asociados, en parte porque “se cerraron las puertas” de la

---

<sup>33</sup> Ver apartado de resultados de fuentes secundarias referido a la aplicación de las ordenanzas municipales de aprobación de loteos y la aplicación de las legislaciones de escrituración de viviendas.

interlocución estatal, y en parte, por la situación del contexto económico que genera desmotivación de los vecinos. Pero también, entre los procesos de más larga data, se evidencia un desgaste generacional:

Ya la gente se ha dejado de movilizar porque es gente grande, tiene su casa, sus hijos, están más apachorados, cuesta mucho, y por ahí ya no tienen más tiempo, y la situación económica es totalmente distinta, antes si querías comer un asado todos los días podías, hoy no se puede... hoy cuesta sacar la gente a la calle, reclamar por sus derechos... (E02)

El cansancio se expresa incluso entre los propios referentes. La referente de la Cooperativa 24 de Septiembre, narra que los asociados le han pedido que realicen un tercer plan de viviendas para los hijos de los socios. No obstante, considera que las condiciones de interlocución estatal y la realidad social no facilitarían el proceso.

Mucha gente nos pide que hagamos un tercer plan porque hoy por hoy es muchísima la gente que necesita una vivienda, pero lleva mucho trabajo... trabajar con la gente... (E07)

La desmovilización de los asociados, se hace evidente para las personas entrevistadas:

No me gusta ser ingrata... si vos luchaste conmigo, ¿por qué no valoraste la lucha? Si logramos lo más valioso que podés pedir: la tierra... podés seguir trabajando por pequeñeces: que la cooperativa tenga el agua al día... que los asociados estén bien... seguir trabajando en conjunto, sabiendo qué necesidad tiene el otro... cómo la podemos encarar entre todos... y eso no supieron mantenerlo... hoy la cooperativa no existe. (E08)

Esta caracterización de la situación y de interacción entre los vecinos, parece afectar también las percepciones en términos del nivel de consolidación de los barrios:

Cada uno llegó y metió la cabeza dentro de su casa y se olvidó de los otros, por ejemplo, trajeron la droga... Yo sigo siendo la misma, no he cambiado, pero la experiencia ha sido más o menos, porque hay muchas peleas. Mataron a dos chicos, me agredieron la casa. Si pasa un patrullero lo apedrean... Se parece a una villa porque no lo cuidan. Están los grupos en las esquinas, tiran la basura en las plazas. Se parece a un barrio porque tenés luz, asfalto (no sé hasta cuándo, porque se hunde...) Veo que la gente desde que entró a las

casas, no han hecho nada. Y a la casa hay que cuidarla, pintarla... Pocos han ampliado... (E09)

Otros referentes tienen percepciones positivas sobre los procesos y destacan, por ejemplo, que ya todas las casas son de material, y se han ido ampliando o mejorando.

Se han hecho flor de construcciones, algunas casas ya tienen segundo piso. (E02)

Incluso en algunos casos se afirma que estas mejoras fueron de alguna manera promovidas por la cooperativa:

En algún momento logramos generar una “envidia constructiva”, es decir, si vos ponés una reja, teníamos que tratar de que aquel que no hacía nada, entendiera que también lo podía hacer... entonces le decías: “mirá qué lindo, qué bueno que ha quedado...” y así nos poníamos de acuerdo entre 3 o 4 para decirles... y así tratar de hacerte entender que algo podías hacer, y cuando menos te dabas cuenta, ya estaban haciendo algo para mejorar la casa... (E02)

La concepción que comparten estos procesos es que habitan un “barrio consolidado”, lo cual constituiría un objetivo cumplido en la mayoría de los casos. La “mejora de la calidad de vida” de los vecinos, se advierte como consecuencia de los procesos encarados. El carácter de “consolidado”, no implica la finalización de las demandas. Aún faltan algunas cuestiones de infraestructura urbana o acceso a servicios públicos, en algunos loteos:

(...) nos falta cordón cuneta con un suelo compactado con 0,20 (...) nosotros mismos estamos poniendo la iluminación en el barrio, ya que Epec no puso ni un transformador (E10).

Quedan pendientes en la mayoría de los procesos considerados la cuestión de las escrituras individuales, y en algunos casos, las escrituras generales. A su vez, varios casos señalan contextos y problemáticas emergentes, como la cuestión de la seguridad y en algunos procesos más recientes, la cuestión de la contaminación ambiental. Por ejemplo, en Nuestro Hogar III:

[Nuestra] problemática es distinta: hay basural, torres de alta tensión... en algunas zonas se construyó sobre calle pública, tiene que haber una franja de resguardo, pero no la hay... eso la Municipalidad nos había



dicho que no hay problema, si logramos la liquidación judicial, harían las excepciones... [También] falta asfalto de todas las calles, la red de cloacas, las escrituras... (E17)

La pérdida de referencias de articulación colectiva que activó relaciones particularizadas con los diversos niveles del Estado para lograr respuestas concretas a demandas específicas de cada sector, no ha limitado las alianzas o vínculos con otros actores, en el caso de la Cooperativa Arco Iris Ltda., con diversas alianzas con ONG:

Ingresamos con un proyecto que se llama Programa de Fortalecimiento de Sociedad Civil. [Con eso] logramos comprar todo lo relacionado con el comedor y el amoblado de la oficina de la cooperativa. (E06)

En términos de contexto general, se advierte la persistencia de situaciones de exclusión, pobreza e indigencia, desempleo, situaciones de hacinamiento, dificultades para tener un techo propio, etc., que fueron mencionados en casi todos los periodos. La principal diferencia es que, entre los referentes de procesos más antiguos, la percepción de la situación de pobreza que padecen los sectores populares de la ciudad de Córdoba es diferente a la que atravesaron a principios de la década del 80:

Sigue habiendo pobreza, pero no es tan cruel como en los 80. (E01)

En síntesis, los procesos que alcanzaron conquistas referidas a la vivienda se redefinen y reconfiguran una vez que se logra uno de los principales motivos por el cual se conformó la organización. En algunas experiencias emergen otro tipo de intereses y objetivos; mientras que para la mayoría de los dirigentes la continuidad de la organización aparece como una necesidad, para las familias, el haber obtenido la vivienda, se transformó en un aspecto que desmovilizó y produjo un proceso de desafiliación organizacional.

#### **5.4.3. Cuando la lucha por la tierra incluye el derecho a la Justicia: la articulación en el marco de los loteos fraudulentos**

Una alianza relevante se dio entre los tres loteos fraudulentos denominados Nuestro Hogar (I, II y III) a partir de que se fueron reconociendo como víctimas de la estafa y compartieron la situación legal y la instancia judicial vinculada a la Cooperativa Nuestro Hogar, que es la que emprendió los lo-

teos. Como ya se señaló, el proceso se percibe como una alianza estratégica para lograr la visibilidad de una problemática común, mayor fuerza de presión social e institucional, que habilite a soluciones comunes. En algún sentido, esto constituyó una forma de articulación colectiva de demandas de los tres barrios, sobre todo en los aspectos referidos al cambio del uso del suelo, la planimetría y la regularización catastral y dominial, así como las instancias de judicialización que atravesaron los mismos.

Nos fuimos encontrando entre los tres loteos y reconociendo a partir de las denuncias y los apoyos que fuimos recibiendo. (E12)

Después juntamente a NH3 hacemos una causa judicial. Ellos, asesorados por la Pastoral Social y la capilla, hacen un expediente judicial y en 2005 hacemos un expediente en la Dirección de Fomento Cooperativo, que es el ente que regula la formación de esas cooperativas. (E17)

Estas acciones articuladas permitieron a las organizaciones abordar la cuestión judicial y de regularización urbana y dominial de manera colectiva. Entre los recorridos y acciones se recuperan las instancias desde donde abordaron, con el área de Fomento Cooperativo del gobierno provincial, la liquidación judicial de la Cooperativa Nuestro Hogar, las gestiones para el cambio de uso del suelo y la aprobación de los loteos que involucró al Municipio de Córdoba, y las instancias en Tribunales por el juicio por las estafas.

En estos casos, además, se mencionan alianzas específicas con profesionales, alumnos y técnicos, generalmente provenientes de proyectos de intervención social acordados con universidades. La participación de estos actores es considerada muy relevante dadas las necesidades técnicas específicas (judiciales, de ingeniería, de urbanización) que conllevan estos procesos. Además, fueron necesarias acciones puntuales para conseguir avances en términos de la planimetría y las instancias necesarias para la regularización urbana. En algunos casos, además, se menciona el apoyo específico de actores religiosos en este sentido:

Los ingenieros eran privados, venían convocados por el cura (...) hemos tenido mucho apoyo de la UCC, convenios con talleres... voluntariado... el rector, que era Velasco, él siempre nos tuvo mucho apoyo, nos dio, nos puso una persona que se dedicaba a NH3... este año se va a dictar plomería, y son 4 clases por mes, y están certificados por la Universidad Católica de Córdoba (UCC). (E17)

La percepción de la participación de algunos de estos actores también es ambivalente, como en otros periodos.

Con gente de la UNC también nos pasó, con áreas de periodismo... nosotros decíamos nos han usado como para sacarse un premio y chau... (E17)

En estos procesos las manifestaciones han sido puntuales, por ejemplo, ante la posibilidad de que se traslade el enterramiento de basuras junto a Nuestro Hogar III. Un dato relevante para este contexto es el señalamiento de la presencia de las mujeres de los barrios en los procesos de gestión y organización:

Generalmente somos todas mujeres trabajadoras... que nuestros hijos tengan otras oportunidades que no tuvimos nosotras. (E16)

La presencia de las mujeres protagonizando los procesos, es un aspecto constante en estas experiencias. Son mayoritariamente mujeres las que asumen diferentes espacios comunitarios de gestión tanto de las dimensiones asistenciales, como los merenderos, comedores, como la gestión de los loteos y planes de vivienda.

#### **5.4.4. La emergencia de nuevos movimientos populares y las nuevas articulaciones sectoriales poscrisis del 2001**

El contexto social da emergencia a un nuevo momento que reúne una caracterización del estadio de las luchas sociales por el acceso a la vivienda y el suelo, en relación con los cambios evidenciados en el contexto político. La creciente desmovilización de los vecinos y afiliados de las experiencias que formaron parte de la UOBDS es un factor relevante para comprender el marco de los procesos en ese momento, pero también será un punto de tensión en los procesos que se inician a partir de la atomización o pérdida de relevancia del movimiento. Entre la declinación de la representación de la UOBDS y el surgimiento de nuevos colectivos que emergen en el campo de la disputa por la tierra y la vivienda, pasan varios años hasta que se gesten organizaciones que alcancen representación e interlocución ante las políticas públicas.

La crisis del 2001 dio a luz nuevos emergentes sociales que además de atender las urgencias alimentarias, abordaran otros aspectos referidos a

la tierra y la vivienda. Estos procesos permitieron el surgimiento de nuevas referencias del movimiento popular expresado en las luchas urbanas por la tierra, y entre los nuevos procesos de articulación que surgen en este periodo se encuentran algunas organizaciones que habían formado parte de la UOBDS y otras que emergen a partir de la crisis del año 2001. Entre las articulaciones que se relevaron desde la participación de las personas referentes de las organizaciones entrevistadas se encuentra la Comisión Provincial de Tierras (CPT), la que podemos ubicar a partir del año 2009 y 2010; el Movimiento de Organizaciones Sociales Carlos Mugica (MOSCM) que se consolidó en el año 2013; y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) que surgió a nivel nacional en el año 2011, y en Córdoba se empieza a desarrollar unos años más tarde. Estos son algunos de los colectivos, entre otros espacios que protagonizaron las disputas por el acceso a la tierra y que son relevados en esta investigación.

#### 5.4.5. La Comisión Provincial de Tierras (CPT)

Esta organización surge en el marco de la articulación que realizan diversos colectivos, entre los que se identifican los procesos de las Cooperativas Marta Juana González y Felipe Varela, así como en el proceso que acompaña el Movimiento Campesino de Córdoba en barrio Pueyrredón Anexo y la organización Hogar Clase Media Mix, donde se advierte un entramado previo de movilizaciones y contacto entre las diversas organizaciones y movimientos sociales que dan lugar a la conformación de esta articulación en la CPT. Algunos referentes, además, provenían de trabajos o acciones voluntarias en el tercer sector. No obstante, como en el momento anterior, se advierte cierto rechazo a trabajar con ONG especializadas en la temática:

(...) no hemos articulados con otras ONG... en realidad algunos hemos trabajado en parte de proyectos educativos y todo eso... preferimos no dejar en manos de ONG nuestro proceso de trabajo, preferimos aprender y aprender en lo técnico... o contratar a gente que tenga los conocimientos pero que se adecue a lo que nosotros queremos... por ahí hay experiencias riquísimas en ONG, pero por ahí hay experiencias donde se ven otros intereses... digamos... por eso nos articulamos y armamos la Comisión Provincial de Tierras. (E14)

Este espacio se fue conformando como una red de articulación, desarrolló diversas alianzas con varios actores como la Universidad Nacional de

Córdoba, y agrupaciones estudiantiles, y algunos religiosos como la Pastoral Social, la Universidad Católica de Córdoba. Por ejemplo, se menciona la intervención de la Pastoral Social de la Iglesia católica para contener las amenazas de represión y desalojo en la toma de la Comunidad Marta Juana. Desde barrio Pueyrredón Anexo, el referente del Movimiento Campesino refiere a las contribuciones y acciones que realiza:

(...) la iglesia de San Ignacio de Loyola de los jesuitas, unas monjas que siempre están muy presentes (...) hacen asistencia religiosa, pero también en algún momento hicieron talleres de oficios para las mujeres... así como una iglesia evangélica y una vecina cristiana que organiza un espacio con los chicos, un espacio comunitario que se llama la Horita Feliz, donde leen la Biblia, pero también hacen juegos, bailes, toman la merienda... (E16).

La articulación entre las disputas urbanas y rurales es otra de las características que asumen algunas de las alianzas de estos colectivos, que encuentran en el Movimiento Campesino de Córdoba un interlocutor entre lo urbano y lo rural:

(...) una necesidad nuestra de conocer experiencias de luchas de tierra, como el caso de Ramona Bustamante. Nosotros en la ciudad no conocíamos experiencias de tierras que estuvieran en lucha y estuvieran resistiendo. (E16)

El Movimiento Campesino ha dado apoyo y asesoramiento a procesos referidos en la CPT. A su vez, las alianzas con actores externos han habilitado una mayor interlocución con referentes de la temática en Córdoba y con sectores del Estado:

También las compañeras que estudian Trabajo Social, llegan con la Universidad y un equipo de trabajo, nos presentaron al Pablo Messori (Director de Escrituración de Viviendas Sociales de la provincia) y empezamos a trabajar mucho con él... y ahí como que se da un cambio de esta asamblea barrial, que nos vimos frente al trabajo con otras organizaciones, nos fuimos de otros espacios, porque ellos decían que la tierra no era un eje estratégico de lucha... (E16)

No obstante, la principal alianza de estas organizaciones se centra en el entramado de organizaciones y movimientos que buscan visibilizar y actuar en torno a la problemática de la tierra en Córdoba, la cual termina denomi-

nándose CPT. Esa comisión se institucionalizó en 2010 una vez realizadas las tomas de tierras, y los referentes identifican como momento fundante a una marcha por la Ley de Bosques de 2010.

Estaba la lucha del Movimiento Campesino con la ley de bosque, que después no pasó nada... y ahí aportamos con la movilización... y después fuimos articulando más que nada nosotros de esas experiencias surgió la Comisión Provincial de Tierras... (E15)

Otra de las experiencias que articula y forma parte de la CPT es la organización Hogar Clase Media Mix. Las articulaciones y alianzas con otros sectores sociales fueron centrales en la estrategia de esta organización:

Nos acompañó en la toma de tierras de Lagunilla en 2010 la Túpac Amaru, muchos de cuyos integrantes hoy conforman la Cooperativa Felipe Varela, los compañeros de Marta Juana y de Movimiento Campesino a muchas marchas y caravanas. (E19)

Desde este proceso, además, se menciona la intención de gestar una estrategia colectiva de articulación de demandas, la CPT, que aunque tuvo logros, durante este momento resultó infructuosa. La persona referente señala que la CPT surge del trabajo conjunto del Movimiento Campesino de Córdoba con otras organizaciones:

(...) la Túpac, la Aníbal Verón que estaba en la toma de Villa El Libertador (Marta Juana González, que ahora son del Movimiento Evita) y el hogar clase Media Mix... El objetivo era poder concentrar todas las organizaciones y reclamos de lucha por la tierra y darle más fuerza..., crear una red de organizaciones que articularan demandas colectivas de acceso a la tierra urbana en Córdoba. (...) Le intentamos de dar miles de estructuras, en principio éramos referentes por organizaciones... pero después incorporamos a las tomas de tierra y cooperativas... después en un momento se nos hizo necesario que las tomas de tierra y cooperativa integren las organizaciones... y ahí empieza también a fundarse el Movimiento Evita... (E16)

Las diferentes procedencias de las experiencias generaban tensiones y esfuerzos por generar consensos. De hecho, en otros referentes se advierte la necesidad de sostener la continuidad del espacio, a pesar de las disputas a su interior:

(...) la idea es acordar lo que tenemos que acordar... cómo resolvemos la problemática del hábitat en Córdoba... y nosotros estamos empezando a trabajar, poniéndonos de acuerdo con lo que estamos de acuerdo, y no meternos con lo que no estamos de acuerdo... (E14)

Algunos tópicos son señalados como de gran importancia en el trabajo de la comisión: por un lado, la situación de El Bordo, que es un asentamiento que logró frenar el intento de desalojo producto del avance del sector desarrollista, lo que se concreta con la sanción de una Ley de Expropiación en la Legislatura Provincial y por otra, la consecución de la aprobación de una ordenanza municipal que crearía el Banco de Inmuebles de Córdoba y la declaración de emergencia habitacional provincial.

En el primer caso, se señala que fue una instancia relevante para la visibilidad de las acciones de la comisión y para la articulación con otros actores en el marco de apoyar la expropiación del asentamiento denominado El Bordo que está en una zona donde se desarrollaban una serie de complejos inmobiliarios y que, a partir de los intereses del sector de los desarrollistas, pugnaban por el desalojo de las familias.

En un momento la comisión creció mucho, por algunos conflictos particulares, como el del conflicto de El Bordo ahora con expropiación, puso en el tapete el problema de tierras que hay en la ciudad y en la provincia... nos dio mucha visibilidad... nos empezamos a relacionar con otras ONG y otras organizaciones. (E16)

En cuanto a la ordenanza del Banco Municipal de Inmuebles n.º 11988 sancionada en el año 2011, se la considera una conquista política de la comisión, así como un momento de particular interlocución estatal. No obstante, se trata de una ordenanza que, a la fecha de las entrevistas, se derogó y formó parte de otra disputa sobre la que se da cuenta más adelante. El proyecto implicaba además una instancia de negociación política con los actores estatales y privados involucrados en la problemática en este periodo. Para quienes militaron esta ordenanza, es asumida como propia y una conquista:

La armamos nosotros en base a proyectos que se estaban aplicando en Buenos Aires, de la comisión nacional de tierras (...) [aún] no está reglamentada... (E16)

En la referencia a las personas entrevistadas, las mismas dan cuenta que la ordenanza establecía:

(...) los desarrollistas que construyen countries o estos barrios cerrados, en función a la cantidad de metros cuadrados que tienen, tienen que donar (...) en tierras o en dinero para poner en un banco de tierras que sea una institución intramunicipal, cosa que el Estado municipal tenga el dinero o tierras para que esté permanentemente alimentado para dar respuestas a la problemática de la vivienda social... al principio era un 30 % como es en España... acá era un punto que era innegociable, y llegamos a 5 %... (...) Con esta ordenanza buscamos captar algo del plusvalor de los desarrollistas para que se reinvierta en loteos populares... La ordenanza tiene que generar lotes con servicios y realizar infraestructura en los barrios populares, también abrir un registro de las familias que no tienen vivienda en Córdoba, esto es algo que nunca se hizo. (E14)

Esta reconstrucción surgida de las entrevistas es coincidente y ampliada con la información del capítulo 3 donde se da cuenta que la gestión de Mestre (2011-2015 y 2015 hasta 2017) reglamentó la ordenanza y no cobró el impuesto del 5 % sobre los loteos, lo que llevó, en el año 2016, a que diversas organizaciones impulsaran un recurso de amparo y denuncias en la justicia, que dio lugar a la conformación de la Multisectorial del Banco de Inmuebles.

El segundo proyecto que se propuso la CPT fue declarar la emergencia habitacional provincial, para generar la Secretaría Provincial de Viviendas y Tierras, lo que según las personas entrevistadas resultó infructuoso. Ambos proyectos preveían una articulación con diversos niveles del Estado, así como con organizaciones sociales y universidades, que tomarían decisiones en torno a la asignación de tierras y a programas específicos de vivienda.

La CPT, si bien sigue activa al momento de esta investigación, ha quedado disminuida en su activo organizacional, según refieren las personas entrevistadas, dado que varios de los grupos se han corrido del espacio para integrarse al Movimiento Evita y a la CTEP.

(...) esa comisión está más ampliada, pero ya no es lo mismo, en parte las disputas se dieron, por ejemplo, en torno a la incorporación del grupo de Hogar Clase Media mix, un grupo de afectados por la falta de respuesta estatal a promesas previas que, de todas formas, eran identificados por algunos compañeros movilizados como pertenecientes a otro espectro de demandas por denominarse “clase media”. (E16)

Hoy muchos nos sumamos al Movimiento Evita, y entonces ese proceso fue como que nos calificó más, no solo la pelea por la tierra, sino también ampliar más nuestra militancia, y comenzamos a construir la CTEP en Córdoba, como un proceso más amplio... (E15)



La experiencia de la CPT comenzó a declinar mientras se daba el proceso de conformación de la CTEP a partir de los años 2014 y 2015. Para el referente del Movimiento Campesino de Córdoba:

(...) la comisión no existe más en 2014, aunque algunos compañeros del Movimiento Evita continúan y otros están armando la CTEP, están tratando de resurgirla... Lo que nos faltó fue orientación política, aunque creo que no era el fin de esta comisión. (E16)

Para el referente del Movimiento Campesino, el proceso, de la CPT, si bien fue corto en el tiempo, fue muy relevante en algunos momentos:

(...) tuvo desviaciones, fue y volvió, en un momento había 20 o 30 tomas de tierra trabajando juntas, y en otro momento no encontraba ni una... tuvimos disputas políticas y partidarias, que repercutían en la organización... (E16)

Estos procesos atravesados por las pertenencias políticas de los referentes influenciaron, según sus propios relatos, en la negociación de estrategias y objetivos comunes, y parecen haber conducido en parte a que la red se transformara y diera lugar a nuevas articulaciones. Un sector de los movilizados quedó en la CPT, otro se vinculó expresamente al Movimiento Evita y luego a la CTEP, mientras que otros fueron apartándose de la red.

#### 5.4.6. El Movimiento de Organizaciones Sociales Carlos Mugica (MOSCM)

Diversas organizaciones que habían participado de la UOBDS conjuntamente con la Mutual Carlos Mugica y radio La Ranchada comenzaron a articularse primero en una red denominada Red de Organizaciones Comunitarias de Córdoba (ROCC) en el año 2004, y posteriormente en torno del Movimiento de Organizaciones Sociales Carlos Mugica (MOSCM) a partir del año 2013. El objetivo principal de este colectivo es volver a generar un espacio de articulación para la disputa de políticas públicas en torno de la tierra, la economía popular y la comunicación popular. En la palabra de la persona entrevistada, se explicitan los objetivos y trayectoria de este colectivo:

Nosotros fundamos la Mutual Carlos Mugica en el año 1987 y La Ranchada en el año 1989, y siempre protagonizamos luchas por la tierra, la vivienda, promoviendo organizaciones de base. (...) Nuestras militancias se nutren en las experiencias de la UOBDS y la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, de las cuales fuimos promotores y fundadores, en el

marco de la resistencia de las organizaciones de todo el país a las políticas neoliberales que nos despojaron aún más de gran parte de los derechos que ya la dictadura nos había quitado. (E05)

En el MOSCM se articulan experiencias que provienen de la UOBDS y otras que surgen posteriormente:

En nuestro movimiento, está la Cooperativa 24 de Septiembre, la 16 de Abril, y muchas más que provienen de la UOBDS, pero también se sumó la Radio Libre de la Peti Saravia, la biblioteca Madre Teresa de Calcuta y muchas organizaciones que son más nuevas, en total somos 23 organizaciones en distintos territorios. (E05)

Uno de los ejes centrales del MOSCM está referido a la cuestión de la tierra urbana:

(...) siempre creímos que el acceso a la tierra es un derecho humano, que tienen los ciudadanos de Córdoba y especialmente los sectores populares y ese derecho a la tierra no se garantiza en Córdoba producto de que se hace muy difícil que los sectores populares de los barrios y villas puedan resolver el tema de la tierra y poder contar con un lote con los servicios... por eso el tema de la tierra era un problema central, ya que no existen políticas de acceso al suelo urbano, no existen este tipo de políticas municipales, provinciales y nacionales para los sectores populares de los barrios carenciados de Córdoba. (E05)

También se identifica en la entrevista el problema de la concentración y mercantilización de la tierra:

Hay una concentración muy fuerte de la tierra en Córdoba en manos de los sectores inmobiliarios, los sectores rentistas que hacen negocio con la tierra y es por eso que el valor de la tierra está totalmente encarecido... no hay regulación por parte del Estado para que eso no suceda, entonces el Estado municipal ha intervenido para dar libertad de acción a los sectores desarrollistas, los sectores inmobiliarios donde la tierra es una mercancía y no un derecho humano. (...) Nosotros nos articulamos con los compañeros del Hogar Clase Media Mix, la Cooperativa Felipe Varela que está en la Comisión Provincial de Tierras y otros sectores, y realizamos dos recursos de amparo para que Mestre cumpla la ordenanza del Banco de Inmuebles que fue una conquista de las organizaciones populares en Córdoba. (E05)

El MOSCM protagonizó la lucha por el recurso de amparo por la vigencia de la ordenanza del Banco de Inmuebles en el año 2016 conjuntamente con la CPT, conformando un proceso de articulación que se denominó Multisectorial por el Banco Municipal de Inmuebles. Posteriormente presentó con las mismas organizaciones otro recurso de amparo que tuvo aceptación judicial, para que se aplicara la ordenanza de Reserva de Inmuebles n.º 12614 que reemplazó a la ordenanza del Banco de Inmuebles. En esos procesos de articulación el MOSCM se incorporó a la mesa promotora de la CTEP.

#### **5.4.7. La lucha por Tierra, Techo y Trabajo, la construcción de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y el Triunvirato “San Cayetano”**

La CTEP se constituyó como una organización gremial representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias, y se propone como una herramienta de lucha reivindicativa para la restitución de los derechos laborales y sociales arrebatados por el neoliberalismo. En base a estos postulados intenta convertirse en un sindicato de trabajadores de la economía popular, que participe de la paritaria con el Estado y otros actores con capacidad de representar al sector.

La CTEP es fruto de muchas luchas y del proceso que se da en el marco de la recuperación de derechos con el gobierno nacional y popular... se constituyó en 2011, con la participación del MTE, la Cooperativa Textil La Alameda, por el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por Trabajadores y las cooperativas del Movimiento Evita (ME) y diversos movimientos con sus delegados, pero recién comienza a tomar mayor protagonismo en el año 2015 cuando logramos la personería jurídica. (E20)

El proceso en Córdoba surge, según la persona entrevistada, entre los años 2013 y 2015 y convocó en un primer momento a organizaciones que tenían articulación con redes a nivel nacional y otras que se habían desarrollado a nivel local:

En Córdoba, empezamos con la mesa promotora un tiempo más tarde, convocando a las organizaciones con las que teníamos experiencia de lucha compartida, además del Evita, se sumaron las organizaciones con referencia nacional como el Movimiento la Dignidad, el MTE, la Poderosa, el EO, las ramas agrarias, los trabajadores del ambiente, el Movimiento Carlos Mugica y otras organizaciones... Actualmente estamos en pleno proceso

de articulación y nos vamos fortaleciendo día a día, porque muchas organizaciones ven en la CTEP un referente para la lucha por Tierra, Techo y Trabajo que es nuestro programa de acción. (E20)

Los principales temas desde donde construye su agenda la CTEP, son el reconocimiento del trabajo de la economía popular, el acceso a la tierra para los productores campesinos y en la tierra urbana mediante una reforma urbana. La CTEP, ha sintetizado en “Tierra, Techo y Trabajo”, que de alguna forma es lo que expresó el Papa Francisco, referente religioso y ético-político de la organización:

La tierra es uno de los ejes centrales, tanto para producir para que los campesinos sean propietarios y cesen los desalojos, como en la ciudad para que los desarrollistas dejen de lucrar y expulsar a las villas a nuestros compañeros... las tres T, de tierra, techo y trabajo que impulsa el papa Francisco sintetizan nuestro programa de lucha. (E20)

Algunos de sus referentes reivindican la lucha con el Movimiento Campesino y otras organizaciones por la sanción de la Ordenanza del Banco de Inmuebles, luego denominada Reserva de Inmuebles:

(...) por eso impulsamos con otros movimientos en el 2009 la Ordenanza del Banco de Inmuebles y después en el 2016 la Ordenanza de Reserva de Inmuebles para que algo de lo que se genera como ganancia de los desarrollistas se vuelque a una política municipal para generar lotes con servicios para los sectores populares. (E20)

El proceso de CTEP es muy amplio y articula gran diversidad de organizaciones, pero a los fines de este estudio recupero los aspectos más importantes referidos al campo de las disputas del acceso al suelo urbano, donde se identifica la capacidad de movilización que ha tenido esta organización, conjuntamente con lo que se denominó el “Triunvirato de San Cayetano” (autodenominado así, por realizar todos los 7 de agosto movilizaciones en todo el país por los reclamos del acceso al trabajo, a la tierra y a la vivienda), con la Corriente Clasista y Combativa y el Movimiento Barrios de Pie, quienes impulsaron también con otras organizaciones –como Techo y la Pastoral Social de la Iglesia Católica– el Relevamiento de Asentamientos y Barrios Populares (Renabap)<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Sobre estas acciones, los testimonios recogidos son ampliados con la información de fuentes secundarias en el capítulo 3 que da cuenta de la relación de estos colectivos con las políticas públicas.

A nivel nacional en el año 2016 se hizo en todo el territorio y nosotros en Córdoba con la ONG Techo, el relevamiento de Asentamientos y Barrios Populares, fue un trabajo impresionante porque las compañeras y compañeros se involucraron y se apropiaron de este diagnóstico, somos más de 4200 asentamientos y barrios populares con déficit de infraestructura, sin títulos de propiedad y viviendas deficitarias a nivel nacional y en Córdoba 117 son los relevados donde viven 17000 familias aproximadamente. (E20)

El proceso de articulación con otros actores aparece como relevante para sumar otros capitales como el saber sistematizado en torno al fenómeno de la informalidad habitacional que se expresaban en los asentamientos, villas y barrios populares. Por eso para los movimientos populares es muy valorada la alianza con organizaciones como la ONG Techo, con Caritas y otros sectores, ya que esta ONG venía realizando relevamientos en todo el país de villas y asentamientos y el último era del año 2016, y fue una línea de base o un insumo para el relevamiento nacional:

Nosotros avanzamos tomando los antecedentes del año 2016 que venían haciendo organizaciones como Techo, a pesar de estos antecedentes no había ningún registro público en donde quedara sistematizado de algún modo la situación de los barrios populares en el país. (...) En la ciudad de Córdoba participamos principalmente las organizaciones que nuclean CTEP y la ONG Techo, y tomamos como base el antecedente del informe del 2016 de Techo. (E21)

Los aspectos cuantitativos y cualitativos de este relevamiento evidenciaban la situación demográfica y la composición de las familias:

(...) si me preguntas a mí lo que me llama la atención de ese relevamiento es que a nivel país hay cuatro millones de personas que están viviendo en barrios populares sin acceso a la luz, agua y cloaca. En Córdoba hay 17500 familias aproximadamente, hay un 30 % de la población de los barrios populares que tienen entre 15 y 25 años lo cual habla de una población muy joven, muy joven que en cuatro años no va a tener donde meter la cabeza y llaman a la atención las familias monoparentales... también es interesante y porque son un 80 % si mal no recuerdo familias monoparentales con jefas de hogar mujeres, me parece tremendo. Y otro dato que surge así muy, muy importante es el lugar del trabajo en negro o el trabajo independiente que se lleva la gran parte del porcentaje de la

mano de obra en construcción, lo cual quiere decir que los compañeros o los vecinos y las vecinas de los barrios populares son la mano de obra de la ciudad. (E21)

El movimiento que articula CTEP en Córdoba, de alguna manera recoge experiencias, prácticas y representaciones diversas por su procedencia, trayectoria social y política. En esta articulación se pueden reconocer prácticas que vienen de la experiencia de la UOBDS, otras que surgen poscrisis del 2001, como la experiencia del movimiento piquetero. Por otra parte, hay un activo importante de organizaciones que se conforman en el marco 2003-2015.

Para nosotros la unidad es fundamental, los sectores populares tenemos que construir una agenda en común e ir madurando la cuestión política, tratamos de acordar en lo político y si no lo logramos que nos respetemos, tenemos que aprender que la unidad basada en nuestras luchas está por sobre las opciones partidarias, es un gran esfuerzo y nuestro desafío. (E20)

La CTEP ha protagonizado movilizaciones masivas a nivel nacional, y en la ciudad de Córdoba en torno de leyes que impulsó, como la Ley de Emergencia Social que se sancionó en el año 2016, y otro conjunto de leyes entre las que se encuentra la ley de Integración Urbana y Social, sobre la que amplió en el apartado referido a la relación con las políticas públicas.

Comenzamos con una primera movilización con más de 5000 compañeros y compañeras en Córdoba para el 7 de agosto de 2016 con CCC y Barrios (Movimiento Barrios de Pie) y después de esa gran marcha que la repetimos todos los años, nos hemos movilizado en los distintos planes de lucha nacional donde reclamamos por la sanción de las leyes, en Córdoba también hemos realizado feriazos frente al patio Olmos, en la plaza San Martín, donde mostramos lo que somos capaces de hacer el sector de la economía popular... para nosotros la calle es fundamental, para mostrar la inmensidad de nuestro sector, hacernos visibles, que el gobierno nos reconozca como interlocutores, algo que ya estamos logrando en muchos aspectos. (E20)

Esta experiencia de articulación sectorial es novedosa por la confluencia de diversos actores, sus trayectorias y filiaciones políticas, y por su propuesta de asumir la cuestión de las poblaciones en situaciones de pobreza excluidas del mercado formal de trabajo, desde la categoría de trabajadores de la economía popular y proponerse disputar su reconocimiento mediante políticas públicas, entre las que se destaca la cuestión de la tierra urbana y rural.

## **5.5. Las disputas para que las demandas habitacionales se trasformen en parte de la agenda pública en los diferentes niveles del Estado**

En este apartado se reconstruyen las diversas articulaciones sectoriales y las relaciones que elaboraron con el Estado en sus diversos niveles. En este sentido las personas entrevistadas refieren a diversos procesos con los que se establecieron relaciones con las políticas públicas sobre las que doy cuenta. Uno de los acontecimientos que marcó la década del 90, y que se proyectó hasta el año 2001 aproximadamente, está referido a las organizaciones que formaron parte de la UOBDS, su articulación con las políticas públicas y el proceso de desarticulación y pérdida de representatividad de la unión como interlocutor ante el Estado, por el cambio de las políticas públicas y por el proceso de crisis económica, social y política que se produjo en Argentina en el 2001. Como ha podido advertirse, la transformación de la lógica de intervención estatal, el cierre de la MCPS y las políticas diseñadas de manera unilateral mediante los programas del Estado provincial (el municipal y nacional están ausentes con intervenciones directas) parecen haber impactado notablemente en los procesos desarrollados.

Para la mayoría de los beneficiados en articulación con la UOBDS y la MCPS, se evidenció un creciente proceso de desgaste en este momento, a pesar de que las luchas por la finalización de los planes de vivienda, o la escrituración de viviendas o lotes permanecieran vigentes. En todos los procesos de las organizaciones que formaron parte de la UOBDS, se observa y advierte una búsqueda particularizada de interlocución estatal a diversos niveles. Entre las estrategias reconstruidas se encuentra el proceso de la Asociación Mutual Bajo Yapeyú que logró hasta el 2001 terminar sus viviendas, pero luego no concretó la promesa de fondos específicos para la construcción de un centro comunitario y un dispensario.

(...) terminamos las viviendas, y queríamos un salón de uso múltiple: era un lugar para los vecinos, para cumpleaños, funerales (...) Dejamos 4 parcelas para eso, pero al final no llegaron los fondos del PROMIN (ni para construir eso, ni para dispensario), así que adjudicamos esos 4 lotes a familias que los necesitaban. (...) El final de la Mesa de Concertación y la desarticulación de la UOBDS debilitó a los sectores organizados para demandar al Estado provincial y municipal, hasta el 2001 se avanzó con el gobierno provincial con algunas cuestiones que quedaron de la época de Mestre, como la compra de algunas tierras y la terminación de las viviendas

del P 17, pero después de diciembre se vino todo abajo, la desesperación de la gente, la terrible hambre, los saqueos... (E1)

En el caso de las cooperativas 24 de Septiembre y 26 de Junio, como ya se refirió, el Estado provincial financió a través de fondos públicos la compra de una segunda parcela de tierra en la zona de barrio El Chingolo que habían gestionado en la etapa de la MCPS para el inicio de nuevos loteos. Otras organizaciones en esta etapa accedieron a lotes mediante la cesión de tierras públicas –como fue el caso de la Cooperativa Unión Latinoamericana– o a la compra de la tierra ocupada, como es el caso de la Cooperativa Dignidad y Libertad, procesos sobre los que amplió en este apartado.

En lo referido a proyectos que venían ejecutando unas 9 organizaciones en el marco del P 17, del cual formaban parte algunas de las organizaciones relevadas, se observó que entre el año 1999 y el año 2001, el Gobierno provincial dio continuidad a algunas de estas iniciativas y se lograron los fondos para la tercera etapa de viviendas:

(...) ya estaba De la Sota en el gobierno y como él vio que habíamos hecho las cosas bien, nos dio otro desembolso para 9 viviendas más, la plata no fue individual sino para la organización, y allí contraté a gente parte de la organización, oficiales, medio oficiales, plomero... (E07)

La referente da cuenta de cómo llegaron a ese acuerdo para la construcción de las viviendas entre las 9 organizaciones de la UOBDS que venían construyendo con el P 17:

En el año 2000 nos reunimos las organizaciones de la UOBDS con las ONG y la Dirección de Hábitat de la Provincia y había un presupuesto para hacer 150 casas y continuar con el P 17, con esa propuesta las organizaciones nos pusimos de acuerdo porque las construíamos nosotros, y nos distribuimos entre todas las organizaciones lo que a cada una le correspondía. (E07)

Posteriormente al proceso de ejecución de viviendas se recortaron los fondos y se cambió la modalidad de trabajo con las organizaciones:

(...) después del año 2001 cambió todo, ya no era lo mismo con el gobierno, no solamente se recortaron desembolsos para hacer viviendas, tuvieron otra metodología de parte del gobierno... solo pudimos hacer algunas casas con la cooperativa, el segundo plan de viviendas se hizo con una empresa, con Mi Casa Mi Vida. (E07)



Refiriéndose a las instancias de relaciones con las políticas públicas para el tema habitacional, la referente sostiene que no existen políticas públicas habitacionales y realiza una recuperación positiva de la experiencia de la MCPS.

Después de Mi Casa Mi Vida no hubo más nada, hoy siguen formándose asentamientos, porque no tenemos respuesta de nada... No tenemos una mesa de concertación donde nosotros íbamos con el gobierno distintos dirigentes donde podíamos hablar con tal o cual funcionario, y poder explicarle la situación de diferentes sectores, se cerraron esas puertas. (E07)

Estos testimonios que refieren tanto al contexto como a la relación con las políticas públicas, son coincidentes con las restricciones que se presentan en el capítulo 3 respecto a la mercantilización del suelo urbano, la ausencia de políticas habitacionales, el aumento de la pobreza y el aumento de la informalidad urbana.

Otra de las organizaciones que participó de la adjudicación de fondos para continuar con la construcción de viviendas es la Cooperativa 26 de Junio:

Cuando se fue Mestre entró el gobierno de De la Sota, pero ahí vino el padecer de casi todo, porque en casi 2 años, nos dieron solo parte de lo necesario para hacer viviendas. En nuestro caso fuimos haciendo de a 10, 12 casas... a pesar de que ya eran fondos afectados por otro gobierno. (E10)

En casos como los de las cooperativas 24 de Septiembre, 26 de Junio, 16 de Abril, Dignidad y Libertad, y Unión Latinoamericana, que ya disponían de terrenos, el gobierno flexibilizó el acceso al programa Mi Casa Mi Vida para la construcción de viviendas, aunque no reunieran los requisitos de ser grupos sobre zonas inundables.

En el año 2002, fuimos convocadas muchas organizaciones a casa de gobierno y nos ofrecieron construir las viviendas por una forma que era por empresa privada, lo consultamos con los socios y estuvieron de acuerdo, era el programa Mi Casa Mi Vida. (E10)

En igual sentido, algunos vecinos de la Cooperativa Unión Latinoamericana también resultaron beneficiados en el marco del programa Mi Casa Mi Vida, con el acceso a viviendas de barrio Villa Unión.

Nosotros hicimos muchas luchas, hasta una huelga de hambre en la Catedral, siempre la peleamos y dentro de las demandas que teníamos, pudimos incluir

un grupo de nuestras familias socias en el plan que hacía el gobierno en Villa Unión, que está muy cerca de nuestra Cooperativa, de esa forma fuimos resolviendo algunas urgencias, otras familias están en barrio Cabildo donde nos dieron la tenencia de la tierra para 130 lotes. (E04)

Las intervenciones del Estado a través de programas como el MCMV incluyen otros componentes, como la construcción de escuelas, dispensarios, destacamentos policiales:

Las escuelas y dispensario vinieron en base a que a nosotros nos hicieron, el gobierno de De la Sota, 49 viviendas en El Chingolo... logré que nos hiciera ingresar en el plan "Mi casa, Mi vida". En un lado estamos con 49 viviendas y en otro lado con 88 viviendas, además están otras organizaciones como la Cooperativa 24 de Septiembre. (E10)

Otro de los casos que da cuenta de la flexibilización de esta política pública es el referido a las familias de la Cooperativa 16 de Abril, que estaban asentadas en la traza donde se proyectaba la autopista Córdoba-Buenos Aires, y fue incorporada al programa MCMV y el Estado provincial les construyó las viviendas restantes:

Después de tanto reclamar y de cortes de ruta, para que siguiéramos con las viviendas, fuimos convocados por el Ministerio y nos dijeron que el gobierno nos iba a hacer las casas que faltaban con el programa Mi Casa Mi Vida... nosotros aceptamos porque la gente ya no aguantaba más. (E09)

Otro proceso que se inició a fines de los 90 (con una toma particular en 1998, que se fue articulando con otras tomas de vecinos), pero que accedió a recursos públicos después del 2000, es la Cooperativa Dignidad y Libertad, que logró obtener fondos del Estado provincial para comprar el terreno y finalmente accedió al programa MCMV para la construcción de las 30 viviendas en el año 2005. De tal manera, las movilizaciones particularizadas para lograr interlocución estatal consiguen logros específicos en cada uno de los procesos, tal como relata el referente de Dignidad y Libertad:

Cuando gana De la Sota, pasan 2 o 3 meses y ni noticias... Entonces voy y no me atienden y le dejo una nota... vuelvo al otro día con 30 familias y ante las amenazas de que le instalaríamos carpas en el parque del ministerio, nos atiende el ministro, esto que hicimos dio un empuje para que compráramos el terreno. (E08)

Esta experiencia avanza en la resolución de su demanda con un proceso de negociación con el dueño del terreno, que finalizó con la compra por parte de la cooperativa con fondos del Ministerio de Desarrollo Social. Al disponer del terreno que habían adquirido con un subsidio estatal en el año 2000, el Estado fue contraparte con el plan MCMV:

Nosotros ocupamos el terreno, después lo compramos, pero las casas eran de madera, muy precarias, el gobierno nos ofreció construir las viviendas con el programa Mi Casa Mi Vida, nos costó un poco porque teníamos que dejar libre el predio para que entrara la empresa y había que buscarse donde ir, fue difícil pero los socios aceptaron. (E08)

En la Cooperativa Dignidad y Libertad la obtención del plan de viviendas, las cuales se construyeron sobre el mismo terreno en que estaban asentados, generó diversos debates entre los vecinos. En este caso, el prototipo de la casa fue de 2 dormitorios, cocina, comedor, baño en lotes de 10x25 m<sup>2</sup>.

En el periodo que se desalojó el terreno, antes de que empezaran a construir las viviendas, algunas personas empezaron a manifestar que querían ellos los materiales y construirlas en otro lado. Esto generó discusiones entre el consejo y el asociado. Cuando ellos vienen a construir el plan de vivienda, nos encontramos con gente que nos daba dolor de cabeza, no tenían dónde vivir... hasta que se acomodaron los asociados (...) Nos llevó casi un año para que nos construyan viviendas. (E08)

También se mencionaron los talleres de costura que se ofrecieron con fondos de Nación a la Cooperativa Dignidad y Libertad. La cuestión de la preparación para la inserción laboral, la capacitación y el eje articulador de acciones en torno al trabajo de los vecinos, si bien no es nueva en los procesos relevados, irá adquiriendo más importancia en algunos procesos de este periodo y el subsecuente.

La adjudicación de tierras públicas, vacantes, es otra modalidad que se registró en este periodo, del cual da cuenta la persona entrevistada referente de la Cooperativa Arco Iris Ltda., organización que venía gestionando terrenos y accedió en el año 2003 a la cesión de tierras fiscales para el desarrollo del loteo, y posteriormente el Estado la incorporó en el Programa Federal I con el que se construyeron las viviendas.

Nosotros hacía desde la época de la mesa de concertación que veníamos reclamando para comprar tierras... fuimos convocados al Pablo Pizzurno y se nos ofrecieron terrenos, en barrio San Lorenzo y cerca de los Filtros...

los socios los aceptaron. (...) Después participamos de un acto que fue antes de las elecciones (2003) donde se firmaron las actas de tenencia donde nos daban los terrenos, había como 10 organizaciones que también recibían tierra en San Lorenzo, Cabildo y Ferreyra y según se informó se entregaron 1000 lotes. (E06)

En términos de la construcción de las viviendas, los procesos son disímiles. En el caso de Arco Iris Ltda., luego de recibir los terrenos avanzó en el tema de las viviendas:

Después de insistir, gestionar, reclamar, tras ser elegido gobernador Schiaretti me recibe carpeta en un acto y al otro día me citan del Instituto Provincial de la Vivienda, me recibe Ernesto Basile y Testa que era de Obras Públicas, y dicen “Muchachos, los incluimos en este programa de licitación del plan federal de viviendas número 1 de la Nación”. (...) Las 29 viviendas construidas por el Plan Federal I de viviendas, contaban con 2 dormitorios, piso de baño todo de cerámico, aberturas con puertas, en cada dormitorio, bidet, inodoro, pileta, comedor-cocina, en total 56 m<sup>2</sup>. (...) Las familias que obtuvieron las viviendas fueron sorteadas a partir del sistema de puntos que estuvo en vigencia sobre todo en el periodo anterior: se dio a partir de la participación que socios tenían en las manifestaciones, los eventos, las reuniones, en las asambleas, tenían cierto puntaje que acumulaban para todo eso, pago de cuota social, etc. (E06)

Otro de los procesos generados en el momento anterior y que tendrá gran actividad y concreciones en esta etapa es el de la Cooperativa Arpeboch, la cual buscó desarrollar sus propias gestiones con el Estado, tendientes a completar la infraestructura de servicios, la aprobación del loteo y el mejoramiento barrial y la regularización dominial. En este marco, la experiencia intentó articular con el Promeba, y posteriormente ante la imposibilidad de su ejecución, con acciones de mejoramiento barrial que desarrolló el gobierno provincial y que les permitiría lograr algunas obras de infraestructura, la aprobación del loteo y las escrituras individuales. Esta será la única toma de tierra que durante los dos momentos pudo concretar la ocupación, la posterior compra del terreno con fondos de los socios y aportes del Estado, la infraestructura y la aprobación del loteo y las escrituras individuales, de lo cual se da cuenta en el proceso referido en el capítulo a los resultados de fuentes secundarias.

Esta experiencia estuvo atravesada por un proceso de gestión comunitaria, con diversos momentos de tensión y conflictos que fueron producto de la adecuación de una toma de tierras a los procesos de formalización para avanzar en la regularización urbana dominial. Uno de los problemas referidos en el caso de Arpeboch fue la subdivisión del predio para que los vecinos respetaran un trazado que pudiera ser aprobado en el marco de la regularización urbana dominial:

(...) fue algo más problemático entre los propios vecinos, los primeros lotes ocupados son los más irregulares, en cambio en la manzana siguiente tiene lotes de 10x30. Los últimos lotes nos dieron 9x18 (al borde de lo autorizado por la municipalidad). (E13)

La referente justifica la situación a partir del comportamiento de los propios vecinos:

Después de 2 o 3 años tuvimos problemas, se tomó el criterio de decir que los lotes no estaban medidos, pero sí lo estaban, lo que pasa es que en la noche se corrían las cercas... han querido techar veredas... (E13)

En este proceso no se mencionan asesoramientos externos ni participación de técnicos u otros actores hasta que lograron apoyo del gobierno provincial, cuando la organización fue propuesta para ingresar al Promeba, de que posteriormente –por los conflictos entre las gestiones provincial y nacional, y por las dificultades del propio proceso– no recibieron financiamiento. La solución brindada por el Promeba se transformó en un problema para la consecución de una estrategia posterior para acceder a fondos para la construcción de viviendas:

Con la planimetría tuvimos un problema con el Promeba. La cooperativa estaba por emprender a un agrimensor para que plasmara en el plano todos los lotes, dos días antes de que habláramos al mismo, vino la gente del Promeba. Todos felices porque era un programa nacional y no había que pagar nada... pero el programa tiene el problema, porque la agrimensora designada siempre tenía un “pero” para entregar los planos (...) hizo mal los planos, entonces la presidenta la denunció... (...) Nosotros queríamos acceder luego a un plan para lograr fondos para el mejoramiento de la vivienda, pero no accedimos... No fue como en Joison, que bajó lo urbano, pero también le dieron plata para las viviendas... (E13)

Esta referencia a Joison ubicado en Villa El Libertador, tiene que ver con el Promeba que sí se implementó en la zona donde está localizado el loteo de Arpeboch. Ante este escenario, el gobierno provincial desarrolló acciones de mejoramiento barrial y regularización dominial incluyendo a Arpeboch a los fines del completamiento de la infraestructura y la regularización dominial. En lo referido a las viviendas, esta cooperativa ha tenido que recurrir a la autoconstrucción.

No hubo fondos para construir las casas y con el plano de casa, fue con el que cada uno quería. (E13)

A su vez, en este proceso se da cuenta de diversas instancias con la Municipalidad de Córdoba o privados para acceder a block de ladrillos en el marco de un programa denominado Bloquera Municipal, donde por cada block que producían las organizaciones se llevaban uno y otro quedaba para el municipio. En esas articulaciones, la referente de la cooperativa explica la estrategia de gestión de la organización con las instancias de gobierno:

Nuestra política ha sido no sacar la gente a la calle a quemar gomas, así como hacen en otros lados... Ni tampoco que te lo den todo de arriba, hay que poner una parte (...) Como estatuto los consejeros no podemos tener banderías políticas... Nosotros no sacamos gente, el grupo que iba a la provincia o a la Municipalidad era del consejo. Lo mismo al CPC. (E13)

La informalidad en la que se encontraba el loteo, hasta que logró ejecutar las obras de infraestructura y regularizar los aspectos urbanos y dominiales, generó en esta experiencia ciertos conflictos con otras tomas de tierras que también requerían del acceso a los servicios públicos, y donde se da cuenta de procesos de discriminación por los conflictos entre las jurisdicciones entre los gobiernos nacional y provincial:

También tuvimos problemas con los de Aníbal Verón, hoy Marta Juana, porque ellos se cuelgan de nuestros transformadores y nuestra línea, y a veces por colgarse de los ganchos, nos dejaron a todos sin luz. Nosotros hicimos lo mismo, pero llegamos a un acuerdo de que los colgaran a los ganchos, pero que se pusieran las pilas en pedir la obra, para conseguir el tendido, ellos están complicados por ser de la Nación. (E13)

A la hora de conseguir soluciones para las demandas de los colectivos, gran parte de la lógica particularizada de movilización en busca de una inter-

locución estatal que se describió en los apartados anteriores, parece depender de los márgenes de acción discrecionales que habilitan los programas provinciales y nacionales, o de aquellas áreas de intervención que no son cubiertas por estos.

De las entrevistas realizadas, se constata que hasta el año 2001 se siguieron sosteniendo algunas modalidades del proceso de la MCPS. Por una parte, identifiqué que las organizaciones que venían trabajando por medio del programa P 17 continuaron con las construcciones hasta completar las 500 viviendas que se había propuesto este programa; otro de los aspectos que se registra es la concreción de las compras de terrenos con subsidios públicos a través de organizaciones comunitarias, las que serán las últimas con esta modalidad durante los años que aborda esta investigación.

Las personas entrevistadas dan cuenta de un cambio en las políticas del Estado provincial a partir del año 2003. En algunos casos, los programas generados por el gobierno de De la Sota constituyeron soluciones a demandas específicas de diversos procesos que ya llevaban varios años en espera. En particular, se da cuenta del acceso a las 30 viviendas conseguidas por la Cooperativa Dignidad y Libertad en el marco del programa MCMV. Otras de las organizaciones que construyeron sus viviendas e infraestructura con el programa MCMV, son las cooperativas 26 de Junio, 24 de Septiembre y Unión Latinoamericana. Por otra parte, se reconoce en este periodo el comienzo del acceso a lotes mediante la modalidad de cesión de tierras a organizaciones por medio de tenencias precarias, como el caso de la Cooperativa Arco Iris, que luego accedió al Plan Federal I del gobierno nacional. También en este periodo la Cooperativa 16 de Abril consiguió las viviendas que cerrarían el proceso de construcción en tres etapas. Otra estrategia que aparece como innovadora de la época es la desarrollada por el Hogar Clase Media Mix, que generó una modalidad de acceso a lotes con servicios con la Diprovi.

El Promeba, que constituye un programa emblema del periodo, no impactó en los procesos desarrollados en el momento, por diferentes circunstancias, tal como sucedió en Arpeboch, y en los casos de Nuestro Hogar II y III debido a que la situación de irregularidad urbana dominial, los excluía del mismo.

A partir del año 2010 la mayoría de los programas que sostenían una lógica del Estado interventor, como MCMV, dejaron de implementarse. Los gobiernos, en particular el provincial, comenzaron a ausentarse cada vez más del ámbito de demandas sociales en torno al acceso a la tierra y a la vivienda.

Las cuestiones pendientes referidas a escrituración y titularidad de las viviendas o lotes en la mayoría de los casos relevados, continúan vigentes.

En síntesis, estas instancias particularizadas de interlocución estatal a veces permitieron respuestas concretas, mientras que, en otros casos, sirvieron más como instancias para estimular una continua movilización de las organizaciones. La interlocución se dio a muy diversos niveles, desde técnicos, directores de área o repartición, funcionarios judiciales, o incluso hasta el propio intendente o gobernador. En estos casos, muchas veces dependen de los contextos electorales con las expectativas que los mismos generan, y que permiten que el Estado acceda a dar respuestas a ciertas demandas donde las organizaciones aprovechan estos contextos para avanzar en sus peticiones.

Las soluciones de estas interlocuciones puntualizadas, salvo en los procesos iniciados en el momento anterior, resultaron parciales o indirectas (soluciones coyunturales a demandas no centrales para los colectivos). Por ejemplo, las cooperativas Unión Latinoamericana y Arco Iris, fueron beneficiadas por el programa de CTC de la gestión municipal de Kammerath. No obstante, salvo menciones muy específicas en Nuestro Hogar III (cambio de uso del suelo) y el caso de barrio Pueyrredón, el Municipio no aparece en las intervenciones excepto en los procesos de aprobación de loteos, los cuales son referidos en términos de obstáculos.

En las entrevistas que refieren a este periodo, se evidencia la creciente centralidad del Estado provincial y la casi inexistente respuesta de las gestiones municipales. Por ejemplo:

Durante la gestión de Juez (2003-2007) y Giacomino (2007-2011) no recibimos ni un agua. (E06)

Kammerath (1999-2003) no, Juez tampoco... Giacomino, el rey de la imbecilidad, nunca cumplió... (E03)

En contraposición a este tipo de interlocución estatal, en el periodo emergen diversas referencias a acciones de democracia semidirecta promovidas desde el Estado, en particular, audiencias públicas y presupuestos participativos. Esas experiencias, en los años 2007-2009 son valoradas con gran entusiasmo por los referentes que las mencionan, y aunque en varios casos las decisiones tomadas en este marco no se llevaron adelante, se conciben como simbólicas herramientas de participación efectiva:

En 2008-2009 intervinimos en el presupuesto participativo que hacía la Municipalidad de Córdoba en barrio Cabildo, dos colectivos de gente



llevé... el primero, segundo, y tercer lugar lo ganamos por la cantidad de gente: pedíamos cordón cuneta, alumbrado en la calle de la escuela... y pedíamos para hacer un salón... y en 2008 salió aprobado en Concejo Deliberante, había presupuesto, pero no pasó nada. (E02)

A veces quisiéramos ir a las audiencias cuando aumentan el boleto, el agua, pero yo siempre digo que las hacen en Tancacha, para que no vaya nadie. (E17)

A este hecho se suma la extendida percepción de una creciente desarticulación estatal de las soluciones multinivel: los gobiernos municipales, provinciales y nacionales del periodo comienzan a distanciarse políticamente, incluso con enfrentamientos marcados (Juez-De la Sota; De la Sota-Cristina Fernández), lo que también repercute en las posibilidades de interlocución de aquellos procesos atravesados por su implicación en redes de agrupaciones políticas.

Cuando luchábamos por el agua (...) en ese momento en la Municipalidad estaba Juez, y me llevaron a la privada y me dijeron si a mí me había mandado el PJ. Y el PJ decía que me mandaban los radicales o Juez. (...) No teníamos agua. (...) del 2005 al 2007 pudimos hacer un anexo desde un barrio colindante que nos traía agua al tanque y desde ahí a todas las casas. (...) Y después fue seguir insistiendo hasta que nos reconocieron como comisión... y ahí en el Ministerio de infraestructura gestionamos el agua, en julio de 2007. (...) Con el transporte también fue una lucha total... la gente nunca te cree nada... No entendía que éramos como una villa, la Municipalidad nos ve como una villa, un asentamiento... Se hizo gestión con Juez en 2006-2007, para que entre el C2, pero nunca entró. Pasó la gestión de Giacomino y no pasó nada. Íbamos a ver al secretario de Transporte y se escondía, y me llamaba por teléfono y me decía que se sentía mal... Y bueno, llegó Mestre y ellos ya estaban al tanto de esta problemática. Yo trabajé un tiempo en el Consejo y participaba en las audiencias públicas, y ellos lo primero que pensaron fue "Hay que ponerles el colectivo"... Y tuvieron el poder de policía de emplazar a la empresa para ponernos el colectivo. (E12)

El acceso a un subsidio para lograr conectar la red de agua a un sector del barrio y a cierta infraestructura urbana, es referenciado como una acción aislada en el caso de Nuestro Hogar III:

(...) cuando entró Giacomino, en época electoral él vino, inauguró la plaza, hizo el trámite para que un sector acceda al agua, y decíamos “estamos en la misma situación”: son irregulares y están peor, sigue la contaminación. (E17)

Después empezamos a trabajar con la seguridad. También conformamos la junta de participación ciudadana, en 2007, la provincia nos dio un subsidio de \$7000. Y pedimos permiso a Epec para colocar luminarias en sus postes (...) aunque compramos las más baratas, esto tendría que haber sido algo que resolviera la Municipalidad. (E12)

Estas instancias de gestión y de pequeños avances y respuestas a las demandas barriales, como ya se señaló, se valoran como posibilidades de algún tipo de reconocimiento estatal, en particular en las situaciones de mayor irregularidad, como la de los dos casos de loteos fraudulentos.

Los problemas de articulación entre los diversos niveles estatales, en particular entre provincia y nación, fueron percibidos por todos los actores del momento, incluso cuando esto no los afectó directamente. En algunos casos, se advierten situaciones que contribuyeron a demorar los procesos reteniendo aportes nacionales o no ejecutándolos:

La Túpac tuvieron casi 3 años depositada la plata en el Municipio para ejecutar 50 y pico de viviendas, y había quedado estancado ahí... recién ahora están empezando con ese plan. (E11)

Así, las disputas entre los distintos niveles de jurisdicción estatal formarían parte de los obstáculos en los procesos de acceso a las políticas públicas para los sectores populares.

### 5.5.1. Las demandas por el derecho a la escrituración de los loteos

La ausencia de políticas públicas activas y la falta de continuidad en torno a una política de Estado (y no de gestiones específicas) en el ámbito del acceso a la tierra y la vivienda social, queda manifiesta también en los procesos inacabados de escrituración y propiedad de la tierra y las viviendas a lo largo de los periodos considerados. En el capítulo 3 constatamos la existencia de un conjunto importante de legislaciones sobre la cuestión, pero que, a pesar de ello, tienen una muy escasa o nula aplicación.

Varias de las cooperativas destacadas en momentos precedentes han intentado retomar la lucha para reclamar los títulos de propiedad individual de

sus viviendas o lotes. Durante el año 2001 la Municipalidad creó un registro de loteos de organizaciones y de planes de vivienda estatales pendientes de aprobación mediante la Ordenanza n.º 10374 con mecanismos para flexibilizar la aprobación de los loteos. Posteriormente, en el año 2009 la Municipalidad avanzó en una nueva legislación ante la casi nula aplicación de la anterior, y sancionó la Ordenanza n.º 11689. A pesar de estas regulaciones que flexibilizan los requisitos para aprobar los loteos, las organizaciones no logran avanzar en los procesos de aprobación y de regularización dominial, por diversos problemas que se describen en las entrevistas. La Cooperativa La Unidad, por ejemplo, coordinó en su momento el trabajo con el Director de Hábitat de la Municipalidad:

Ellos nos dijeron que (...) había pasado mucho tiempo y no tenían mucha seguridad de la planimetría del barrio, entonces nos puso de nuevo un arquitecto para hacer la planimetría del barrio, lo pagó la provincia, llevó más o menos casi un año... 2009-2010, casi 2011 (...) entonces recién en dos años se le terminó de pagar, pero el tipo desapareció para presentar los planos, es lo único que falta para tener la escritura individual. (E02)

Este caso es referencial porque se trata de uno de los más antiguos de las estrategias relevadas, que data de una de las tomas de la tierra del año 1984. El problema al cual hace referencia la persona entrevistada, tiene que ver con los loteos sociales que están enmarcados en el capítulo de la Ordenanza 8060/85 (artículos 127 al 131), que une la aprobación del loteo al final de obra de la infraestructura y de todas las viviendas del loteo, por lo que al estar la construcción de las viviendas en permanentes cambios, las mensuras que se realizan sobre las mismas para ser presentadas ante catastro quedan desactualizadas.

En este caso, en el primero de los planes de vivienda seguimos peleando por tener la escritura general para ir a la individual; mientras que, en el segundo, ya tenemos la escritura general, está firmado el convenio fiduciario y estamos esperando que se digne la provincia con el municipio a aprobar los loteos –que no están aprobados–, y tener escrituras individuales. (E01)

Las demoras del proceso, además de atribuirse a factores de las propias cooperativas, parecen deberse al menos a dos situaciones: por un lado, la demora en los pagos a los proyectos desarrollados por técnicos y profesionales contratados por el Estado transforma en rehenes a las cooperativas. Los profe-

sionales no cumplen los plazos establecidos, condicionan sus informes al pago por parte del Estado de sus servicios, y dificultan el proceso. Por otro, se mencionan también desinteligenacias entre el Estado municipal y el provincial a la hora de abordar la aprobación de los loteos, y el acceso a la escritura general.

Se hacía la mensura, pero no les pagaban a los ingenieros y entonces pasaba el tiempo y ya quedaba desactualizada, la verdad una pesadilla, parece que no se termina nunca. (E07)

Se desarrollaron diversas acciones y reclamos ante agentes estatales para lograr respuestas a esta demanda concreta de aprobación de los loteos y la escrituración individual. La demora en la escrituración es referida por las personas entrevistadas como consecuencia de que no se sostuvieron las personerías jurídicas al día, e incluso algunas fueron suspendidas por el INAES:

A nosotros no nos molestaba el convenio fiduciario siempre y cuando nos garantizara la escritura individual, cosa que aún es un grano, muchas de las organizaciones nuestras no tienen la escritura, muchas perdieron la matrícula y eso complica las cosas... (E01)

Algunas quedaron con boletos de compraventa y no escrituraron... los dueños de esas tierras murieron, hay que hacer declaratoria de herederos... un lío... (E11)

La Cooperativa 12 de Enero es una de las pocas organizaciones que avanzó en la aprobación del loteo y en la escrituración individual en 2014, pero a pesar de esto la persona entrevistada sostiene:

(...) uno de los errores en el plan de vivienda fue no haber escriturado inmediatamente con la organización. (...) Hay organizaciones que se han desarticulado porque debían balances, perdieron la matrícula... y esas tierras están a nombre de la cooperativa... pero (...) ponerse al día es un quilombo. (E11)

Además de la demora temporal, la situación se ha tornado problemática por diversos motivos: en algunos casos se requiere aún avanzar en la escritura general a nombre de la cooperativa, pero muchas de estas organizaciones han sufrido situaciones de desmanejo, se han atrasado con balances e incluso, en algunos casos tienen la matrícula suspendida. Regularizar su situación implica costes y esfuerzo que, en varios de estos procesos, las familias sin apoyo no podrían afrontar.

Respecto de las deudas impositivas, un conjunto de organizaciones se movilizó para que el Estado provincial las eximiera del pago del impuesto inmobiliario hasta que se lograra la entrega de la escritura individual, y de esta manera fue sancionada a instancia de la gestión de un colectivo de organizaciones la Ley provincial n.º 9453:

Un problema grave es la deuda de impuestos que se generaba a las organizaciones, por eso armamos un proyecto de ley que se sancionó y que nos exime del pago hasta que se aprueben los loteos y se entreguen las escrituras individuales... para lograr esto nos reunimos con Serviproh y otras ONG y un grupo importante de organizaciones. (E11)

En el caso de la Cooperativa Arco Iris Ltda., el loteo aún tiene una demora muy importante en cuanto al proceso de aprobación y del acceso a las escrituras:

Ni siquiera estaba catastrado, porque recién hoy puedo entrar (trabajo en casa de gobierno) y puedo visualizar el barrio (a la vez). Nosotros tenemos una tenencia precaria, pero estaría vencida, porque es por un año... Nos dijeron que las escrituras van a llegar a nombre de la cooperativa. (E06)

Referido a las condiciones en las que se entregaron las viviendas, la persona entrevistada referente de la organización da cuenta de la falta de información sobre la operatoria en la que se enmarca:

Nosotros siempre dijimos que es mejor que los socios paguen algo para que sepan lo que cuesta tener una casa propia... pero una vez vino alguien que está ahora en DD. HH. de Nación y les dijo a los socios que no tenían que pagar nada por las viviendas, porque la plata venía de la Nación. El gobierno en primer momento cuando entrega la casa, Schiaretti dice que teníamos que entregar \$360, cuando entra De la Sota se habló de \$1200, hoy verdaderamente estamos en el impasse de no saber qué va a pasar porque no nos han notificado, tampoco sabemos cuándo nos dan las escrituras. (E06)

Las experiencias de las organizaciones que se conformaron en torno de los loteos fraudulentos identificadas como Nuestro Hogar I, II y III se encuentran en proceso de liquidación judicial y al momento de esta investigación, aún no han logrado resolver la cuestión urbana dominial. Las gestiones ante organismos que habitualmente no están involucrados en procesos de

saneamiento y regularización dominial, generó en el caso de Nuestro Hogar un aliado impensado:

Nuestro barrio hace 10 años que está en juicio, y no nos veíamos con la gente de los otros barrios. Yo siempre una vez por semana me doy una vuelta por el Pablo Pizzurno para ver qué programas o ayudas hay para que se puedan implementar en el barrio. Un día voy y me encuentro con el doctor Guaita, que es el que lleva todo el tema legal desde la Dirección de Fomento y Cooperativa, que en este momento está a cargo de Lorenzatti... y a partir de que este doctor está ahí, a nosotros nos empezaron a dar bola de todo este tema del suelo y nos trató con mucho respeto... avanzamos con el tema de la liquidación de la Cooperativa. (E12)

Al haber intervenido el INAES y la Justicia en el caso de la Cooperativa Nuestro Hogar, el proceso siguiente es la liquidación judicial de los bienes de la Cooperativa, entre los que se encuentra centralmente los lotes y las viviendas de las familias, de allí la centralidad que asume la intervención de las áreas del Estado relacionadas con el control de las Cooperativas y la relación con el juez que interviene en la causa. A pesar de estas relaciones que van construyendo las organizaciones con áreas del Estado la persona entrevistada, al hacer referencia a la obtención de las escrituras individuales, tiene un pronóstico muy negativo:

(...) al menos nos faltan 10 años más, hasta obtener escrituras individuales. (E07)

La escrituración individual está pendiente incluso en aquellas situaciones donde el Estado ha intervenido con planes de vivienda o con el Programa MCMV, como son los casos de las Cooperativas 16 de Abril y 26 de Junio, entre otras que accedieron a esta operatoria:

A nosotros nos hicieron uno de los planes con MCMV y a pesar de que está todo en orden las casas terminadas y todas las obras hechas, la Municipalidad no aprueba el loteo. (E10)

Para situaciones donde intervino tanto la Provincia como la Municipalidad, como es el caso del IPV Argüello, las familias tienen tenencia precaria:

(...) nos cansamos en su momento de pedir al Municipio la escritura y no nos hemos puesto a laburar en eso de la escritura nuevamente... Quedamos ahí... tenemos tenencia precaria. (E03)

La Ley n.º 9811 de Escrituración Gratuita, parece no haber tenido efectos sobre esta problemática, ante la falta de aprobación de los loteos por parte de la Municipalidad. La creación de la Dirección de Escrituración de Viviendas Sociales en el marco del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2008, permitió a algunas organizaciones canalizar ciertas demandas que estaban relacionadas con los servicios, pero que de manera estructural remitían al problema dominial.

En este marco se reportan acciones y procesos individualizados de movilización que se dieron en particular en torno al acceso de servicios públicos, como ser el agua y la luz, a partir de las gestiones para la regularización dominial:

Llegamos con Pablo Messori (Director de Escrituración de Viviendas Sociales) por el problema de la toma y de los títulos de propiedad y le comentamos que no teníamos agua y nos dijo que presentáramos los papeles del Programa Agua para todos... y a los 2 o 3 meses empezaron las obras... que también nos vino bien como organización porque fue un momento de mucha desconfianza a este cuerpo de delegados, que nos juntábamos todas las semanas, pero como que no se concretaba. (E16)

La desarticulación de la UOBDS como espacio de gestión colectiva, generó múltiples estrategias particulares que en algunos casos pudieron articularse desde las ONG, pero que no alcanzaron el volumen y la incidencia del periodo anterior, debilitando los reclamos para que el gobierno provincial y municipal tuvieran una política pública más efectiva en la regularización urbana y dominial que permitiera alcanzar la aprobación de los loteos. Este nuevo escenario expresó una creciente desmovilización de los vecinos en la mayoría de los procesos antecedentes, lo que implicó dificultades para lograr movilizaciones y acciones concretas que exigieran avances en los compromisos asumidos por el Estado.

Salvo los casos de las Cooperativas 12 de Enero y de Arpeboch, al momento de realizar las entrevistas, ninguna otra había conseguido escrituras individuales. La mayoría cuenta con tenencia precaria, en algunos casos, vencida.

En Arpeboch, por ejemplo, el conocimiento de que estaban prontas a ser aprobadas algunas escrituras individuales constituyó un momento que la propia cooperativa intentó utilizar para retomar la movilización vecinal. No obstante, los vecinos no respondieron en consecuencia:

(...) entonces empezamos a retomar un poco en septiembre cuando supimos que estaban las escrituras, tomamos aire, cobramos fuerza, porque el acto de entrega de escrituras fue el 18 de octubre... pedimos materiales que nos dio la Municipalidad, pero cuando vimos que no apoyaron, quedamos como que nos habían pegado una paliza... si no te apoyan en tu casa, tus vecinos, es el colmo. (E13)

Sostener la movilización de los vecinos, como ya se ha señalado, ha sido una tarea difícil para cada cooperativa u organización con loteos pendientes de aprobación, ya que en la mayoría de los casos los asociados dejaron de participar o movilizarse al tener acceso a la vivienda.

### **5.5.2. La construcción de la demanda colectiva a partir de la ocupación de lotes individuales y las políticas de regularización dominial**

Otra de las estrategias que se abordaron son las ocupaciones de lotes que fueron registrados en el marco de la Ley n.º 9150, que creó un registro de poseedores y estableció un procedimiento para obtener un título que solo permite reconocer una situación posesoria, pero no acceder a la escritura de los terrenos:

El Estado estuvo ausente, excepto cuando se dicta la Ley 9150 (...) a partir de ahí nos aparecieron algunos dueños de los terrenos lo cual generó mayor conflictividad y empezamos a negociar las distintas situaciones. (E04)

También se relata que no se han otorgado resoluciones donde se reconoce el título posesorio fijado por la ley 9150:

En la mayoría de los casos que la Cooperativa acompañó y apoyó a más de 400 familias, y todas iniciaron el trámite en el registro de poseedores, de Tierras para el Futuro, pero ni siquiera salieron los trámites que te reconocen como poseedor. (E04)

Un aspecto crítico del programa Tierras para el Futuro está relacionado con la no aplicación de la Ley nacional de Regularización Dominial n.º 24374, que prevé que posteriormente al reconocimiento de la posesión y pasados diez años, el título posesorio se transforma en escritura individual:

(...) conocí la experiencia de Buenos Aires y cómo resolvían el tema de la ocupación de lotes, por eso creo que esta ley (por la 9150) nunca te va a permitir



hacer la escritura individual, hasta que no apliquen la ley Pierri [hace referencia a la Ley nacional n.º 24374] las familias no van a tener las escrituras... al día de hoy ha sido casi imposible conseguir la escrituración. (E04)

### 5.5.3. Las disputas por la renta urbana y las Ordenanzas del Banco de Inmuebles y de Reserva de Inmuebles y la Ordenanza Reserva de Inmuebles 12614/16

Durante el año 2011, se sancionó la Ordenanza 11988, denominada Banco Municipal de Inmuebles, esta ordenanza surge en el marco de las luchas de sectores sociales organizados para disputar parte de la plusvalía que generan las intervenciones del municipio, a partir de las intervenciones que flexibilizaron la aplicación de las ordenanzas y permitieron cambios de uso del suelo para el desarrollo de proyectos del sector privado de los grupos económicos denominados desarrollistas.

Se advierte que el contexto descripto para la sanción de esta ordenanza, por las personas entrevistadas hace mención a la ausencia del Estado y de políticas públicas habitacionales:

Después de lo que hicieron con Ciudad de los Cuartetos y todo eso, no hubo más nada, solamente tenían algunos programas Promeba que los tenían con Nación, y ya estaban localizados en espacios que la provincia determinaba... la Municipalidad tampoco tenía ninguna política. (...) la Provincia y Municipio no tienen política habitacional para sectores populares... y hay que empezar a trabajar esto con todas las organizaciones y el gobierno para empezar a ponerlo en agenda. (E14)

Desde los entrevistados se identifica un accionar conjunto del Estado provincial y de la gestión municipal de Mestre (2011-2017) con las empresas desarrollistas que gestionarían la política de vivienda y el desarrollo urbano de la ciudad de Córdoba. La ausencia, además, se evidencia en la falta de planificación estatal y de controles en torno a una política de hábitat y gestión del suelo urbano<sup>35</sup>:

(...) hay un gran problema de planificación urbana en cuanto a que no hay control por parte del Estado provincial y municipal de cómo se va desarrollando y respecto a qué sectores en Córdoba, entonces sí, vos tenés un alto nivel de construcción, mayoritariamente son para el nivel 1, que

<sup>35</sup> Ver apartado 3.7. del capítulo 3.

son countries o edificios que los alquileres son muy caros y no responden a la totalidad de la población. (E14)

Un Estado municipal ausente y desinteresado de la problemática del acceso a la tierra o la vivienda social es la característica predominante del momento. En diferentes instancias de negociación que buscaron generar los procesos de toma de tierra con las autoridades, los mismos fueron señalados aludiendo a que ellos cometían un delito, criminalizando las protestas y demandas habitacionales:

(...) los Estados te ponen el título de usurpador, piquetero... porque no quieren resolver el tema, de esta manera, se busca criminalizar la protesta social. (E14)

Como ya se describió son los nuevos colectivos que surgen a partir del año 2007 con tomas de tierras en la ciudad de Córdoba y otras organizaciones que disputan por políticas públicas ante el Estado provincial y el municipal los que van a impulsar la Ordenanza del Banco de Inmuebles, que es sancionada en el año 2011:

En la gestión de Giacomino (2007-2011), nos reunimos con los compañeros de varias tomas, el Hogar Clase Media Mix, el Movimiento Campesino y compañeros que nos apoyaban, y nos propusimos que había que captar parte del plusvalor que generaban las empresas desarrollistas para producir una política de hábitat, de esta forma empezamos a pelear por la ordenanza. (E14)

La situación en torno a la mercantilización y los costos de la tierra urbana y su impacto negativo para que amplios sectores populares puedan acceder a una solución habitacional estuvo en las motivaciones de esta disputa:

(...) esta ordenanza es para resolver los problemas de los vecinos que padecen la situación habitacional, o sea la gente que tiene que construir su nueva familia en el fondo de la casa de sus padres, o los inquilinos que no pueden seguir alquilando, de las familias que tienen que irse de la ciudad de Córdoba porque no encuentran una posibilidad y empiezan a generarse manchones alrededor de la ciudad que no tienen condiciones de servicio, no tienen salud, o sea es todo un deterioro grave de la situación de las familias cordobesas. (...)

Fue un proceso de mucha lucha, porque los desarrollistas se opusieron totalmente a la ordenanza, también los mestristas, y otros bloques, pero logramos alcanzar la mayoría de votos y se sancionó la ordenanza, sabíamos que estábamos tocando intereses que se creen que son sagrados. (...) En muchas ciudades del mundo se aplican este tipo de impuestos para que parte de la ganancia de los privados quede en la sociedad y se distribuya para hacer políticas de vivienda y tierra para lo que no acceden al mercado. (...) Los aspectos más importantes es que logramos que se pusiera el 5 % como un impuesto para que paguen los desarrollistas que hacen los loteos dentro de la Ordenanza n.º 8060 destinados a los sectores con más ingresos, el registro de familias postulantes para ser beneficiarias del banco de Inmuebles, algo que nunca se ha hecho en Córdoba, que sepamos cuántas son las familias que necesitan lote y vivienda, un consejo para que participemos las organizaciones, entre otras cosas. (E13)

Recuperando los antecedentes desde donde se trabajó la elaboración de esta ordenanza, otra de las personas entrevistadas enunciaba que:

(...) esta ordenanza teóricamente se basaba en una ordenanza de Rosario, en el caso del aporte de los desarrollistas se basaba en que... bueno los ciudadanos a través de sus impuestos son los que pagan la infraestructura que existe y cuando estos emprendimientos que en ese momento aún se permite en los countries cerrados disfrutaban de la infraestructura que hemos pagado todos los cordobeses, entonces si bien tienen que lotear ya está colocado lo principal que es toda la infraestructura. (...) tomamos este proyecto casi en el 2011 y participaron la Túpac Amaru, el Movimiento Campesino, Hogar Clase Media Mix, obviamente los que en ese momento habíamos conformado también la CPT, después se sumaron organismos de derechos humanos y otras organizaciones. El armado de esta ordenanza fue complejo y el punto de vista legislativo obviamente tuvo muchos errores, porque con tal de conseguir los votos había que satisfacer a cada uno y poner un artículo fue difícil. (E18)

La Ordenanza 11988/11, estableció en su artículo 1, que el Banco Municipal de Inmuebles debe integrarse por inmuebles del dominio público afectados al uso privado, que no cuenten con afectación específica, o que habiéndose afectado haya quedado sin efecto la causa de su afectación, más aquellos que se adquieran a tal fin. Entre los principales objetivos de la ordenanza se estableció, el de facilitar el acceso a tierra para vivienda propia y única, gestionar la reserva de tierras destinadas a equipamiento urbano, pro-

mover la reducción de la incidencia del precio del suelo en el precio total de las viviendas construidas o a construir, como forma de regular y limitar los procesos de valorización y especulación inmobiliaria. Se establece asimismo que, las nuevas urbanizaciones a ser aprobadas por el Municipio, además de las exigencias ya contempladas en las Ordenanzas n.º 8060/85 y 8606/91 y sus modificatorias, deberán donar el cinco por ciento (5 %) de la superficie parcelaria a fin de integrar el Banco Municipal de Inmuebles.

En el marco de la aprobación, se realizaron diversas movilizaciones y reclamos de las organizaciones promotoras, como así también se expresaron los sectores desarrollistas fijando su rechazo a la norma. El diario *La Voz del Interior* refleja en una nota del 4 de noviembre de 2011 (Cámara, 2011), cómo es vivenciada la sanción de la ordenanza: “Para alegría de las agrupaciones de vecinos sin vivienda propia que manifestaron ayer en el Concejo (Túpac Amaru, Aníbal Verón, Hogar Clase Media Mix y el Movimiento de Campesinos)”. También en la nota periodística se da cuenta del comportamiento de los bloques de concejales:

“La iniciativa fue sancionada con los votos favorables de 18 de los 30 ediles presentes. Apoyaron los bloques del PJ, Frente Popular y Frente Cívico y rechazaron el bloque de la Unión Cívica Radical (UCR), el Eva Duarte que preside Olga Riutort. El bloque radical, cuyos integrantes se transformarían en breve en funcionarios de la inminente gestión de Ramón Mestre (2011-2015) ratificaban que la ordenanza no soluciona el problema de vivienda y crea un impuesto encubierto y regresivo que va a terminar pagando la gente que compre casas”.

De esta manera el bloque de concejales que presidía Mestre, mostraba claramente ser representante y el defensor de los intereses de los sectores concentrados de la economía nucleados en la Ceduc. Otro aspecto relevante en sintonía con la posición de la Unión Cívica Radical, es la opinión de los desarrollistas reflejada por Carlos Lazcano Pizarro, director ejecutivo de la (Cedu) que representa a los grupos económicos que desarrollan inversiones en el marco del mercado inmobiliario, quien sostuvo que la ordenanza no va a solucionar el problema de acceso a la vivienda: “Al contrario —expresó—, creemos que lo va a empeorar, sobre todo para la clase media, porque tendrá que pagar más de lo que estaría pagando hoy”. El desarrollista afirmó que la donación obligatoria se trasladará al precio de los inmuebles. “No es mercantilismo, es matemática”, explicó que la Ceduc “(...) entiende la necesidad de vivienda social”, pero opinó que había “camino alternativos para buscar soluciones”.

Además, calificó la aprobación de “inoportuna”, ya que en pocas semanas asumirán nuevas autoridades en la Municipalidad. La Ceduc mantuvo una clara oposición a este impuesto que se proponía captar parte del plusvalor de los proyectos urbanos privados y de esta manera redistribuir estos beneficios en favor de una política que favoreciera el acceso al suelo urbano de los sectores con ingresos insuficientes.

Durante el año 2012 continuó el reclamo de las organizaciones ante la asunción del gobierno de Ramón Mestre hijo (2011-2015). Ante la no aplicación de la ordenanza y el reclamo de las organizaciones sociales para que se implemente de inmediato, una nota en el diario *La Voz del Interior* del 8 de abril de 2012 da cuenta:

(...) que el gobierno, la UCR mantiene su disconformidad con la ordenanza a la que califica de “mamarracho”. Objetan que prevé comisiones muy grandes y pasos burocráticos difíciles de concretar. “Está hecha a las apuradas, bajo la presión de organizaciones de base”, afirmó De Juan (exsecretario de Desarrollo Urbano y responsable de la aprobación de los proyectos presentados por los desarrollistas). Y advirtió que el banco generará falsas expectativas en la gente. “Se van a anotar en el padrón, pero después no va a haber tierras disponibles”.

Estas definiciones del responsable del área encargada de llevar adelante políticas de regulación del suelo y habitacionales según lo establecido en la Carta Orgánica Municipal, evidencia la clara posición de defensa de los intereses de los desarrollistas nucleados en Ceduc y de la falta de voluntad de la gestión municipal de avanzar en la producción de suelo urbano para sectores sociales en situación de pobreza.

En contraposición, el referente provincial de la organización Túpac Amaru, Luciano Rossi, afirmó que el año pasado, con la gestión municipal anterior, relevaron más de cinco mil lotes disponibles, aunque no sistematizaron los datos, De Juan negó la existencia de esa cantidad de terrenos y afirmó que el único lote grande que tiene el municipio es el Depósito n.º 2, en el Camino Interfábricas, que es utilizado para guardar maquinarias. Otro punto conflictivo es el artículo 12, que dispone que los desarrollistas urbanos donen al banco el cinco por ciento de los terrenos donde edifiquen viviendas de categoría 1 y 2, según el Código Tributario. En este caso, la Municipalidad defiende el mismo argumento que los desarrollistas: “que esto encarecerá las casas de la clase media”.

Debido a la no reglamentación de la ordenanza y al incumplimiento de parte del Municipio en su aplicación para recaudar el 5 % a los desarrollistas, es que se presentó un recurso de amparo por las organizaciones sociales que reclamaron la vigencia de la Ordenanza n.º 11988/11 del Banco Municipal de Inmuebles. En el marco del expediente judicial el municipio entregó a la justicia un listado de inmuebles a los que se debería aplicar el 5 % ya sea en parcelas de tierra o en dinero. Cito parte del texto del recurso de amparo presentado durante el año 2016 por incumplimiento de la citada ordenanza que fuera presentado por las organizaciones Hogar Clase Media Mix, Mutual Carlos Mugica y Cooperativa Felipe Varela:

D.E.M. responde dando el listado de inmuebles a los que afecta la ordenanza que suman la cantidad de 10.197.917,88 metros cuadrados. (...) Al faltar escasos dos meses para que se cumplan 5 años de la sanción de la norma, el intendente municipal no ha cumplido con su obligación de reglamentar la misma, no ha exigido a ningún desarrollista la cesión del 5 % de las parcelas o su valor en dinero, provocando un perjuicio en sus derechos constitucionales, tanto para los vecinos en situación desfavorable o las instituciones que los agrupan, que se pueden cuantificar en 509.895.89 metros cuadrados que debieron ingresar al “Banco de Inmuebles”, o lo que traducidos en pesos y al irrisorio precio de \$2.000 el metro cuadrado se priva a sectores vulnerables y con derecho de acceso a la vivienda la suma de \$1.019.791.000 aproximadamente [monto que fue estimado para el año 2016]. (María Teresa García, Abogada patrocinante del Amparo 2016).

Durante este proceso, se dio un debate que se reflejó en diversos medios de Córdoba. *La Mañana de Córdoba*, el 2 de noviembre de 2016, reflejaba la movilización de diversas instituciones y organizaciones sociales:

Es por esto que instituciones con reconocida trayectoria en la defensa de los derechos ciudadanos, avanzaron en una acción de amparo, y mañana se movilizarán para evitar que sea anulada esa legislación. Por su parte, la Multisectorial en apoyo al Banco Municipal de Inmuebles estuvo juntando firmas para que se implemente la ordenanza y para que “Mestre se haga cargo de los problemas habitacionales de los cordobeses”.

*La Voz del Interior* retrataba la situación el 16 de noviembre de 2016 (Curto, 2016) dando cuenta del proceso que se generó en el marco del recurso de amparo:

El pasado jueves 9, tras escuchar los argumentos del municipio y de los amparistas, la Cámara Contencioso Administrativa abrió un paréntesis hasta el 27 de diciembre e instó a las partes a negociar alguna salida. (...) Los amparistas (Hogar Clase Media Mix y Mutual Carlos Mugica, entre otros) quieren reflotar el BMI y dotarlo de lotes y recursos para destinar a vivienda social. Apuestan a la movilización, con apoyo de los sacerdotes Mariano Oberlin y Horacio Saravia.

En cuanto a la posición de la gestión en el Concejo Deliberante, el diario enuncia:

El bloque de Juntos por Córdoba desistió en el Concejo de derogar la norma que creó el BMI en 2011 y presentó un proyecto para darle una vuelta de tuerca. También hay otra iniciativa del concejal Marcelo Pascual (Frente Federal de Acción Solidaria). Según el oficialismo, no busca “planchar” el banco, sino darle viabilidad. “Como está, la ordenanza es inaplicable. Tiene errores legales groseros, partiendo de una errónea identificación de los inmuebles. No pasaría una revisión judicial sobre su constitucionalidad”, opinó el mestrista Lucas Cavallo. (...) El actual intendente no quiso pagar el costo político de derogar, pero dejó la norma sin reglamentar ni aplicar. Eso no frenó la acumulación de expectativas entre quienes esperan un lote”. Entre los argumentos que se repiten en los discursos oficiales para no aplicar la ordenanza se hace referencia a que “Si aplicáramos la norma como está, habría aberraciones tales como que habría que donar parte de lotes expropiados para ampliar calles”, dijo el edil Cavallo, presidente del Bloque Juntos por Córdoba.

En el marco del recurso de amparo la Municipalidad promovió la derogación de esta ordenanza y frente a la resistencia de las organizaciones sociales que se habían conformado en una Multisectorial en defensa del Banco de Inmuebles tuvo que sancionar la Ordenanza n.º 12614 a fines del año 2016, que en términos generales recoge todo el articulado de la Ordenanza n.º 11988, pero reduce el aporte empresarial del 5 % al 2 %, haciendo retroactiva esta medida al año 2011, lo que fue denunciado por inconstitucional por las organizaciones amparistas y diversos bloques de concejales opositores. Según el registro del diario *La Mañana de Córdoba* del 7 de diciembre de 2016 que refleja la movilización de las organizaciones sociales para impedir la derogación de la Ordenanza n.º 11988:

La Multisectorial por la implementación del Banco de Inmuebles, que se dio cita en el recinto, sostuvo que esta sanción “sólo provoca una mayor vulnerabilidad de los derechos de acceso a la tierra y la vivienda de familias cordobesas que están excluidas del mercado inmobiliario”.

En este mismo sentido, radio La Ranchada recuperó los testimonios de los referentes de las diversas organizaciones que se movilizaron durante los debates en el Concejo Deliberante:

Yo le pido a todos los concejales que se pongan esta lucha al hombro (...) esperemos que cumplan con esto que es tan importante para la gente que no tiene posibilidad (...) La situación económica día a día nos van diciendo que los sectores populares se van alejando cada vez más de las posibilidades de acceder a una vivienda propia, lo cual no es un lujo, es un derecho. (Referente de Cooperativa la Unidad)

Por otra parte, el coordinador del asentamiento La Vaquita sostiene que:

Los sectores humildes no tienen otra forma de acceder a la vivienda (...) la lógica del mercado es muy perversa, si tenés dinero, tenés derecho a ingresar al mercado sino, no (...) el único que puede garantizar el derecho legal es el Estado.

Otro de los testimonios es de una vecina de barrio Angelelli:

Es una herramienta... era la posibilidad de contar con un fondo real para poder pensar en la vivienda social.

Mientras que un vecino de La Favela afirma:

Hay que acompañar en la lucha a todos los compañeros que se sienten atravesados al igual que nosotros.

Esta ordenanza no se implementó durante el primer periodo de la gestión Mestre (2011-2015) y en el año 2016 se conformó la Multisectorial para defender y reclamar la vigencia de la Ordenanza del Banco de Inmuebles. Sobre este aspecto, en el año 2016 se presentó el primer recurso de amparo por parte de la Asociación Hogar Clase Media Mix, la Mutual Carlos Mugica y la Cooperativa Felipe Varela, que tuvo resolución positiva de parte de la Cámara en lo Contencioso Administrativo, en este contexto, la Municipalidad derogó la Ordenanza n.º 11988 y sancionó la n.º 12661 denominada “de reserva de



inmuebles”, donde reduce los aportes de los desarrollistas del 5 % al 2 % sobre las superficies loteadas y la hace restrictiva al año 2011.

(...) esta Ordenanza (11988) surgió por el reconocimiento de esta problemática por parte de la sociedad civil y fue puesta nuevamente en debate por las organizaciones civiles y no por el Estado que tiene que ser el que resguarde los derechos de todos los ciudadanos, inclusive nosotros como movimientos sociales estamos buscando un diálogo con el Estado, que es el que tiene que garantizar nuestros derechos a la tierra y la vivienda. (...) la única explicación es que no hubo voluntad política por un lado de cobrar ese 5 % y por otro lado... bueno el municipio no tuvo ningún programa social habitacional concreto; cuando uno piensa del año 1983 a esta parte la municipalidad construyó 3 mil viviendas en todo este periodo en más de 33 años, o sea ni 100 viviendas por año por una ciudad que tiene déficit extraordinario; entonces la verdad que nunca fue un tema que el municipio lo priorizara. (...) la ciudad de Córdoba tiene el radio urbano más grande del mundo 24 x 24 kilómetros, o sea que cuando le quieren aprobar a los grandes grupos desarrollistas sus loteos se amplía en las 1000 hectáreas o sea en 11.000.000 metros cuadrados según ellos mismos informan, en sus proyectos, digamos cómo el municipio también no va a prever que dentro de este casco urbano podemos pensar zonas donde se desarrollan programas de lotes con servicios que es básicamente lo que tiene que generar esta ordenanza, digamos que los cordobeses puedan comprar al precio social un lote en la ciudad de Córdoba y no tener que emigrar o vivir resignado, o tomar tierra, o vivir en una villa.

En relación al amparo conseguido por las organizaciones, una de las personas entrevistadas vinculaba la Ordenanza n.º 12077 que permite la firma de convenios urbanísticos en favor de los empresarios con la cobranza de impuestos a favor del fondo previsto en la Ordenanza n.º 11988:

(...) la ordenanza que crea los convenios urbanísticos n.º 12077 la vuelve a citar a la Ordenanza n.º 11988 del banco municipal de inmuebles y dice que parte de lo que se pueda recaudar por los convenios urbanísticos podría ir a cumplimentar el 5 %, sé que el mismo municipio la gestión de Mestre es algo que se utilizó en muchas administraciones todos los convenios públicos, exacto... pero que nunca se transfirió plata de los convenios públicos privados lo que es la ordenanza del banco municipal. (...)

La disputa generada por las organizaciones y el recurso de amparo obtenido ante el incumplimiento municipal en la aplicación de la Ordenanza n.º

11988 dio lugar a la sanción de la Ordenanza n.º 12614/16, crea la Reserva de Inmuebles con destino social, que reduce el aporte de los empresarios al 2 %:

En el amparo la justicia reconoce que se están vulnerando los derechos de vecinos cordobeses, porque el municipio no está implementando la ordenanza y hoy estamos ahí en cuanto a la cuestión estrictamente jurídica, logramos frenar la derogación total de la ordenanza y el municipio tuvo que sancionar una nueva ordenanza con distinto nombre donde solo cambia dos cosas, reduce del 5 % al 2 % el impuesto para beneficiar a los desarrollistas y la hace retroactiva, lo cual para nosotros es inconstitucional. (E13)

La ordenanza recupera textualmente gran parte de lo establecido en el articulado de la Ordenanza n.º 11988, al establecer en el artículo 10:

(...) dispone que las nuevas urbanizaciones y loteos contemplados en el Art. 4º de la Ordenanza 8060 y 8606 y sus modificaciones, sujetas a aprobación del Municipio, además de las exigencias previstas en las ordenanzas mencionadas, deberán aportar el dos por ciento (2 %) de la superficie parcelaria apta para uso privado.

El aporte del 2 % lo pueden hacer los desarrollistas según los mecanismos previstos en el artículo 13 de la Ordenanza n.º 12614/16 de la siguiente manera:

- a. Con tierras ubicadas en el mismo predio a urbanizar.
- b. Con una superficie equivalente en su valor económico de tierra en otra localización dentro del ejido municipal, evaluado por la Comisión de Reserva de Inmuebles con Destino Social. A posterior se realizará el diseño y ejecución de infraestructura por parte del municipio bajo la Ordenanza 12.476, o la que en su futuro la reemplace.
- c. Su equivalente en dinero. La valuación será establecida por la Dirección de Catastro Municipal y se destinará al fondo específico creado en el Art. 14º y subsiguientes de la presente. El promotor de la urbanización podrá solicitar un plan de cuotas fijas en la Dirección de Recursos Tributarios. Las mismas, serán de aplicación efectiva a partir de la emisión de la resolución aprobatoria de proyectos, emitida por la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura Municipal, o la que en el futuro la reemplace y deberán ser canceladas previo a la obtención del decreto aprobatorio final.

- d. El promotor de la urbanización podrá acordar con la comisión de Reserva de Inmuebles con Destino Social, la ejecución de obras de infraestructura, por un monto equivalente al de la tierra a aportar, con el fin de urbanizar loteos promovidos por el Estado, o urbanizaciones sociales existentes, o a desarrollarse que acrediten de forma fehaciente la titularidad de la tierra.

En su artículo 6, crea el “Consejo Asesor Honorario” donde solo se establecen tres (3) representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil existente en la ciudad de Córdoba con experiencia debidamente acreditada en temas de tierra y vivienda, y además define la participación de representantes del Poder Ejecutivo.

Otro aspecto que prevé la Ordenanza en el artículo 16 es la creación del Padrón de Postulantes de la Reserva de Inmuebles con Destino Social, al fin de receptar las inscripciones de las familias que se postulan para acceder a inmuebles de la Reserva. Los postulantes deberán cumplir las siguientes condiciones:

a) No ser titular, cotitular y/o poseedor de otro bien inmueble. b) No ser beneficiario de otra solución habitacional por parte de los distintos niveles de Estado. c) Tener grupo familiar a su cargo. d) No tener relación de parentesco de ningún tipo con funcionarios municipales, provinciales o nacionales, etc.

Si bien la ordenanza fue sancionada en la gestión de Mestre en el año 2016, hasta el momento de este estudio la misma tampoco había sido reglamentada y puesta en ejecución. La no reglamentación de las dos ordenanzas, generó que el impuesto previsto no se cobrara, por lo que privó al Municipio de contar con recursos provenientes de una política tributaria que buscaba captar parte de la renta de los grupos desarrollistas para atender la cuestión habitacional.

#### **5.5.4. La producción de lotes con servicios desde el Estado provincial como producto de la demanda colectiva**

La experiencia de relación de la Asociación Hogar Clase Media Mix con el Estado provincial surge de un proceso conflictivo luego de que se frustrara la ejecución del Programa Hogar Clase Media (Federal II). Esta organización logró abrir un espacio de negociación (proceso que se reconstruyó en el apartado referido a las estrategias) desde donde se produjeron los acuerdos conducentes a la obtención de los lotes con servicios para las familias de la organi-

zación. En el marco de estos acuerdos la organización identificó terrenos que fueron adquiridos por la Diprovi en donde se realizó el loteo y la provisión de las obras de infraestructura.

Los terrenos se seleccionaban en base a las necesidades de ubicación. El sistema era que íbamos, hablábamos con los dueños, ellos hacían una oferta al Ministerio de Obras Públicas y este lo compraba. Uno fue expropiado por la Provincia, Valparaíso. Teníamos toda la información porque la buscábamos a través de inmobiliarias, y muchos, al vernos por los medios, venían a ofrecernos tierras. Los vecinos del entorno estaban expectantes porque no sabían bien ni quiénes éramos, ya que por la participación en los medios estábamos sobrevaluados. (...) En 2013 firmamos el convenio donde se nos entregó la posesión de 3 macrolotes: Boulevares para 196 familias, Lagunilla para 136 y Valparaíso para 111. Siempre intervino la Provincia a través del Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Vivienda. Las tierras fueron dadas en venta en cuotas a 25 años con escritura. Cuando nos quisieron entregar los macrolotes les exigimos la infraestructura. Hicieron cordón cuneta agua y luz. (E19)

La participación de la organización en este caso estuvo vinculada al monitoreo del cumplimiento de los acuerdos:

Los vecinos organizaban todos los días grupos de 15 personas que iban a los distintos lugares, Epec, Aguas Cordobesas, a apurar los trámites. Luego para la aprobación de los loteos se hizo lo mismo en la Municipalidad. Cada lote es de 250 m<sup>2</sup> promedio. Los de Boulevares son de 210 m<sup>2</sup>. Nos faltan viviendas para aproximadamente 100 vecinos. Somos barrios sociales de IPV. (E19)

Un aspecto relevante, es que esta experiencia terminó asumiéndose como un barrio social, cuando el propio nombre de la organización (“Hogar Clase Media Mix”) referenciaba a sectores de ingresos medios que suelen diferenciarse de los sectores destinatarios de las políticas públicas como loteos sociales, pero que, ante las restricciones para acceder al suelo urbano y vivienda, empezaron a asumirse con ingresos insuficientes para acceder a las ofertas privadas. La incidencia en las políticas públicas de la estrategia de la organización Hogar Clase Media Mix se limitó a esta organización, pero generó un precedente importante en el gobierno provincial, ya que a partir del año 2015 se empezó a ejecutar el programa Lotengo que se propuso producir lotes con servicios para sectores con ingresos formales.

### 5.5.5. La apropiación comunitaria del plusvalor de la renta urbana en las estrategias de producción social de suelo urbano

En este punto me interesa destacar en qué medida las políticas públicas promovieron o facilitaron experiencias de producción de suelo urbano por autogestión y autofinanciamiento social, como los casos recuperados del loteo desarrollado por UEPC, la Mutual Carlos Mugica y otros colectivos sociales<sup>36</sup>. Sobre estas articulaciones, una de las personas entrevistadas da cuenta que:

Con la Comisión Nacional de Tierras, mientras estuvo Rubén Pascolini, avanzamos para que financiaran algo de la infraestructura de los loteos, pero después no pudimos concretar, vino el cambio de gobierno (2015) y ya no hubo ninguna posibilidad. (E05)

Con relación a las gestiones con los gobiernos municipales, donde más avance se identifica fue en la ciudad de Villa María:

En Villa María, armamos la Ordenanza del PASU (Programa de Acceso al Suelo Urbano) fue muy importante porque se empezaron a lotear 20 hectáreas para 420 familias a un precio más social, la ordenanza es un antecedente muy importante, porque no hay muchas de este tipo en Córdoba. (E18)

En el marco de esta ordenanza, se produce un segundo loteo en el año 2011, desde una organización denominada Encuentro Comunitario, y promovida por la UEPC, denominado barrio Padre Carlos Mugica que incluyó 635 lotes:

En Villa María, el loteo se desarrolló con autofinanciamiento y el municipio nos facilitó las gestiones para la aprobación y que estuviéramos encuadrado dentro de una ordenanza que tenía algunas flexibilización para algunos loteos, como es el caso de no exigir el gas natural para su aprobación, en lo demás tuvimos el mismo trato que cualquier loteador, tuvimos que hacer agua, luz, alumbrado público, cordón cuneta, y la red de cloacas... en el año 2015 nos aprobaron el loteo de parte del municipio y todavía estamos gestionando la escritura en catastro provincial. (E18)

Las experiencias acumuladas por estos actores les permitieron realizar otro loteo en la ciudad de Río Ceballos, donde las delegaciones de UEPC de

---

<sup>36</sup> Sobre estas articulaciones con el Gobierno nacional, ver apartados 3.3.1. y 3.3.4. del capítulo 3.

la región metropolitana del Gran Córdoba buscan terrenos para avanzar con un loteo, ante las dificultades de conseguir tierras a costos accesibles en la ciudad de Córdoba:

En la ciudad de Córdoba no se conseguía tierra urbana y a precio que pudieran pagar los compañeros, toda la tierra urbana se la apropiaron los desarrollistas, por eso avanzamos con un predio en Río Ceballos en el año 2012. (E18)

Con el Municipio de Río Ceballos, logramos que el intendente en el año 2013, nos permitiera que los lotes mínimos según el uso del suelo eran de 500 metros cuadrados, pero que resultaban muy costosos para nuestros afiliados se pudieran dividir en 2 PH, de esa forma pudimos generar lotes de 10 m, 25 m, es decir de 250 metros cuadrados, y así se logró hacer un loteo social en una zona muy bien categorizada por el valor de la tierra. (E05)

Esta flexibilidad para aumentar la densificación del espacio permitió generar 716 lotes con servicios, según las diferentes modalidades, entre las que se incluyen los que se producen en PH. Esta decisión política administrativa facilitó una mayor producción de lotes y que este plusvalor fuera aprovechado por los afiliados a UEPC y otros trabajadores adheridos a este tipo de proyectos.

Otra estrategia fue la que desarrollaron UEPC y la Mutual Carlos Mugica en Alta Gracia, a partir del año 2013. La UEPC seleccionó un terreno que tenía uso del suelo rural, pero que estaba incluido dentro de una zona donde se proyectaba el crecimiento de la ciudad, y en ese marco inició negociaciones con el intendente y el Concejo Deliberante para el cambio de uso del suelo:

En Alta Gracia, pudimos comprar una tierra con uso del suelo rural con acuerdo previo del municipio que cambiaría el uso del suelo, la negociación la empezamos en el 2013 y recién salió la ordenanza en el año 2017, pero fue muy importante, pagamos U\$S 30.000 la hectárea, cuando cambió el uso del suelo, ya las vendían a las del lado a más del doble. Para darse una idea de lo que pasa en Córdoba la poca tierra que hay, se vende entre U\$S 150.000 y 250.000 la hectárea. (E05)

Estas relaciones permitieron a las organizaciones sociales el cambio del uso del suelo, la apropiación del plusvalor de manera comunitaria, reduciendo el precio de la tierra en el proceso de producción de los lotes con servicios.

En cuanto a las relaciones con el Estado provincial, las personas entrevistadas mencionan la nula posibilidad de articulación, salvo para que se

agilicen trámites o por gestiones de equipamiento comunitario:

Intentamos gestionar en la Diprovi, recursos para que nos financiaran alguna infraestructura, pero no tuvimos ninguna respuesta, solo se limitaban a los programas que tenían financiamiento bancario con créditos UVA, pero nosotros no acordamos con esas tasas indexadas, también estaban implementando el Lotengo y le propusimos que nos dieran un encuadre en esa operatoria, pero nos respondieron que no era posible porque la ley solo permitía loteos que hace el Estado y no incluía a las organizaciones sociales. (E05)

Pudimos concretar que nos hagan una escuela con los tres niveles en el PROSSUR, en parte porque el ministro de Educación fue el secretario general de UEPC y eso facilitó mucho toda la gestión. (E05)

Estas experiencias incidieron en la modificación de los usos del suelo para maximizar la producción de lotes (Río Ceballos), como así también para lograr el cambio de uso del suelo de rural a urbano (Alta Gracia), y así generaron antecedentes importantes que demuestran la capacidad de las organizaciones para disputar en las instancias abiertas con los gobiernos locales la apropiación social del plusvalor y generar medidas político-administrativas como lo son los cambios de uso del suelo.

#### **5.5.6. La disputa de los Movimientos populares por políticas públicas que garanticen los derechos a la “Tierra, Techo y Trabajo”: El RENABAP y la Ley n.º 27453 de Regularización Dominial para la integración sociourbana**

Durante el año 2016 y hasta mayo de 2017, en un contexto de resistencia a las políticas regresivas de neto corte neoliberal que impulsaba el gobierno nacional, un conjunto de movimientos sociales realizó el relevamiento de Asentamientos y Barrios Populares que dio lugar al Registro Nacional de Asentamientos y Barrios Populares en Proceso de Integración (RENABAP), mediante el decreto del Poder Ejecutivo nacional n.º 358/17. Este relevamiento se aborda en la indagación de Elorza, Rodríguez y Monayar (2019:54), donde señalan que el RENABAP se enmarca en el compromiso asumido por el Estado nacional a partir de los acuerdos celebrados en torno a la “Nueva Agenda Urbana”, documento aprobado y consensuado en la III Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito en 2016. A partir de esta instancia:

(...) se creó el Programa Presupuestario “Coordinación de Proyectos Sociocomunitarios”, en la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. A través de este programa, se implementaron acciones que permitieran llevar a cabo un relevamiento de todos los barrios populares del territorio nacional, incluyendo los asentamientos y villas de todo el país. (Elorza, Rodríguez y Monayar, 2019:55)

Las investigadoras Elorza, Rodríguez y Monayar recuperan testimonios de referentes de los movimientos sociales en torno a las motivaciones que gestaron el relevamiento:

“Surge justamente como una demanda, nosotros venimos planteando desde la CTEP y de los movimientos populares, la necesidad de la redistribución de la tierra en la Argentina, tanto en el territorio urbano como en el rural para que las personas la puedan trabajar y la puedan habitar y bueno, nos tocó en este caso poder relevar los barrios donde venimos llevando adelante algún proceso social previo (...) las personas que se te acercan plantean diversas demandas y una de las demandas más recurrentes es esto, que no tenemos dónde vivir, que vivimos hacinados, que no tenemos los servicios básicos en nuestro barrio (...) a partir de esa serie de demandas nosotros salimos a hacer un reclamo en el Estado y bueno la verdad que hubo respuesta a partir de nuestra lucha, digamos, mucha organización” (Miembro del Movimiento Evita Córdoba). (2019:58)

El relevamiento que dio lugar al RENABAP decreto 358/17, fue realizado por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), el Movimiento Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa, Caritas, la ONG Techo y diversos colectivos sociales conjuntamente con la Jefatura de Gabinete de Ministros dependiente de Presidencia de la Nación. En el marco del RENABAP se identificaron y mapearon 4.228 barrios populares en el país, en los que se estima viven cuatro millones de personas. En el trabajo de Elorza, Rodríguez y Monayar señalan la situación de Córdoba en relación al RENABAP:

Según las distintas fuentes de relevamiento, en la ciudad de Córdoba en 2016 había entre 118 y 137 ocupaciones informales, asentamientos o barrios populares. El Observatorio Urbano Córdoba registraba para la capital 137 casos de ocupaciones informales (villas, tomas de tierra y loteos fraudulentos); mientras que Techo reconocía 124 asentamientos informales



en el mismo municipio. El RENABAP, partiendo del relevamiento de Techo, prácticamente coincide en número y localización con los casos que registra. (2019:60)

Según lo previsto en el decreto de su creación y la información publicada en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Presidencia de la Nación<sup>37</sup>, el RENABAP permite que los habitantes de esos asentamientos tengan un Certificado de Vivienda Familiar y puedan probar su domicilio. En ese registro se relevan los terrenos donde están ubicados los barrios populares (para lo cual se fijó como mínimo que estén formados por ocho familias), las construcciones existentes en los barrios populares, los datos de las personas que viven en las construcciones de los barrios populares.

Se fijó un plazo para el relevamiento que fue el mes de septiembre de 2017 y este quedó establecido por la Ley n.º 27453 por la que la incorporación de nuevos barrios requiere de una modificación de la misma.

Se considera “barrio popular” a los barrios vulnerables en los que viven al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

Las familias censadas tienen derecho a un Certificado de Vivienda Familiar, el cual es un documento que prueba el domicilio de las personas y sirve para pedir la conexión a los servicios de agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas, realizar gestiones como sacar el CUIT o CUIL y realizar todo tipo de gestiones ante organismos públicos tendientes a lograr los servicios básicos, coberturas de salud, realizar trámites previsionales, hacer trámites relacionados con la educación. El certificado de Vivienda Familiar, se tramita en las oficinas del ANSES. Para la CTEP (2018) este decreto reconoció a la integración social y urbana como un derecho colectivo de los barrios populares. En tal sentido, el decreto explicita que:

(...) se reconoce a la integración urbana como un proceso indispensable para la superación de situaciones de segregación, que propende a la inclusión de las personas y la ampliación de sus niveles de ciudadanía, respetando las idiosincrasias y garantizando una urbanidad plena de derechos. (Decreto 358/17, 2017)

---

<sup>37</sup> Ver: <http://www.derechofacil.gob.ar/>

Señalan Elorza, Rodríguez y Monayar, que en el marco del decreto 358/17:

(...) se creó la Mesa Nacional de Coordinación de Barrios Populares, bajo el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, cuyas funciones estarían orientadas a la generación de condiciones para viabilizar las estrategias de integración urbana de estos barrios, en coordinación con los gobiernos provinciales y locales y las empresas de servicios públicos. (2019:56)

Esta experiencia fue asumida como una conquista de los movimientos populares, según se puede leer en la página de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular CTEP. Uno de los aspectos que se pone en discusión, y se valora positivamente, es la denominación de la categoría de “barrios populares”, la que se pone en tensión con la categoría de “villa de emergencia”, cargada esta última de sentidos negativos y estigmatizantes.

Por su parte, las organizaciones sociales destacan la inclusión de sus demandas en la agenda pública y que estas hayan sido consideradas como cuestiones socialmente relevantes. El Renabap es una forma de reconocimiento de este universo que expresa a la producción social del hábitat en el marco de la informalidad urbana. Los resultados arrojaron una realidad, hasta el momento nunca visibilizada y asumida por el Estado nacional, generando un registro y reconociendo un conjunto de derechos en el marco del hábitat.

El Certificado de Vivienda Familiar es valorado como conquistas por los movimientos populares que protagonizaron esta estrategia:

(...) en el 2017 con los resultados en manos que en ese momento hablan de aproximadamente 4 millones de personas que viven en 4228 barrios populares se consigue el decreto n.º 358 que es el que crea el Renabap y dentro de este el *Certificado de Vivienda Familiar* y le da el atributo de ser un documento suficiente para la tramitación de servicios públicos y certificado de domicilio y para poder tramitar todo lo previsto en el decreto n.º 358 y si bien se crea el decreto y se institucionaliza ahí el registro nacional en ese año, lo cierto es que en ningún momento hubo como una decisión presupuestaria, una visión política de acompañar con un presupuesto, mejor dicho de poder armar un equipo de trabajo que realmente pudiera responder a lo que se estaba decretando con eso con el certificado y con el mismo decreto. (E21)

Es la primera vez que se realiza un relevamiento de estas expresiones de hábitat informal, y que tiene un registro oficial con el decreto 358 que

crea el Renabap, ahora sabemos cuántos asentamientos hay y que más de 4.000.000 de argentinos viviendo con déficit de títulos, vivienda, agua, cloacas, y todo lo que un barrio necesita. (E20)

Hacer visible la magnitud del problema, es además una oportunidad para dimensionar todo lo construido en estas décadas por las organizaciones y sus familias en el marco de estrategias de hábitat en la informalidad, y que desde una perspectiva que piensa el hábitat en términos de cantidades de viviendas nuevas que hacen falta o de relocalización de asentamientos, estas estrategias de acceso al suelo urbano que tienen características informales son vistos únicamente desde las carencias:

También el Renabap nos permite mostrar que mientras el Estado no hacía nada, nuestros compañeros y compañeras construyeron este hábitat popular, como pudieron, desde la resistencia y la organización popular. (E20)

Como mencioné, el Renabap fue gestado y desarrollado desde diversos movimientos sociales que lograron un acuerdo con el Gobierno nacional para realizar un relevamiento de asentamientos, villas, y barrios populares en todo el territorio nacional:

(...) el relevamiento nace en el año 2016 como parte de una negociación que hay entre diferentes organizaciones sociales CTEP, CCC, Barrios de Pie, Caritas, Techo y otras, que se hace con el gobierno nacional, en este momento el planteo era una demanda muy clara, por los recursos por la integración urbana para el mejoramiento habitacional, el gobierno responde que no tiene información, que hace falta tener datos, y frente a eso nosotros planteamos lo del relevamiento. (E21)

En lo referido a la cuestión habitacional, luego del decreto 358/17 que crea el Renabap, los movimientos avanzan en la sanción de una legislación para lo cual este antecedente sirvió de base para la sanción de la Ley de Regularización Dominial para la integración sociourbana n.º 27.453 durante el año 2018, que los propios movimientos reconocen y asumen como propia y una conquista del sector, ya que estuvieron en la redacción del anteproyecto y protagonizaron movilizaciones en todo el país, especialmente ante el Congreso Nacional:

(...) después sacamos la ley de Integración Socio Urbana que se sancionó en el 2018, y que es fruto de la lucha de los movimientos populares, avanzamos en la suspensión de los desalojos, en la expropiación de las tierras del Renabap... en la contratación del 25 % de la mano de obra de las tareas que hay que ejecutar en cada barrio para que estén a cargo de la economía popular, es una ley como nunca antes existió, la peleamos en la calle con cientos de movilizaciones en todo el país, miles y miles de compañeros y compañeras en la calle, el día que se aprobó llenamos con 300000 personas frente al Congreso Nacional, esta es nuestra conquista, a pesar de que no está reglamentada seguimos luchando para que se empiece a implementar urgente. (E20)

El proceso de esta ley es reconocido como un avance en la legislación argentina y denota la existencia de actores sociales como los movimientos populares, que han impulsado esta estrategia de carácter colectivo, con incidencia a nivel nacional, que está centrada en la regularización dominial y el ordenamiento urbano de asentamientos y barrios populares, aunque no aborda la cuestión de la producción de suelo urbano para atender las demandas de familias que no habitan estos asentamientos, como así tampoco aspectos referidos al acceso a la vivienda nueva en el marco de la producción social del hábitat.

El proceso que realizaron los movimientos populares llevó, durante el año 2017, a formular un proyecto de ley sobre la base del RENABAP que fue defendido en multitudinarias movilizaciones en todo el país y que recibió aprobación por parte del Congreso Nacional. En octubre del año 2018 fue aprobada la Ley 27453 de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, comprendiendo:

(...) al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial.

La ley reconoce entre otros aspectos el derecho de todo barrio popular a ser integrado social y urbanamente, lo que implica principalmente el derecho a la radicación definitiva en el lugar que actualmente habitan, la seguridad

de no ser desalojados por la fuerza y la igualación en el acceso a los servicios públicos y equipamiento urbano al resto de la ciudad.

El artículo 1 de la ley declara de interés público el régimen de integración sociourbana de los barrios populares registrados en el RENABAP. Define qué debe entenderse por integración social y urbana para que ningún gobierno adopte ningún modelo de reurbanización en forma arbitraria y parcial como ha sucedido, por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires cuando adoptó el modelo Medellín, o el peruano que consistía solamente en entregar títulos de propiedad. Para definir la integración sociourbana se adoptó el criterio que durante décadas han impulsado los movimientos villeros y territoriales.

En la ley se entiende por integración sociourbana, al conjunto de acciones que de manera progresiva, integral, participativa y con enfoque de género y diversidad estarán orientadas a:

- 1- Mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura
- 2- acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos,
- 3- eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental,
- 4- fortalecimiento de las actividades económicas familiares,
- 5- redimensionamiento parcelario,
- 6- seguridad en la tenencia,
- 7- regularización dominial, entre otros aspectos.

En el artículo 15 se suspenden los desalojos por el plazo de cuatro (4) años y se establece que dicha norma es de orden público. La suspensión de los desalojos y el reconocimiento del derecho a la integración social y urbana constituyen un punto de inflexión en el abordaje de la cuestión de los barrios populares a nivel nacional. Para lograr este objetivo, en el artículo 2 se ordena la expropiación de la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los barrios populares, principalmente, los que se encuentren en manos privadas.

La legislación prevé que la integración social y urbana se ejecute a través de planes de desarrollo y convenios específicos firmados entre el Estado nacional y las jurisdicciones locales. Se establece un marco regulatorio especial para la regularización dominial de las viviendas fijando un límite para las cuotas mensuales que no podrán superar el 20 % del ingreso familiar.

Otro elemento destacable es que las obras a realizarse dentro del marco de los proyectos de integración sociourbana deberán adjudicarse en un 25 % como mínimo a las cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular integradas por los habitantes de los barrios populares. En el marco de esta investigación, solo se pudo constatar que se han suspendido los

desalojos de los asentamientos y barrios incluidos en el RENABAP. Por otra parte, y en lo referido al registro, la ANSES informa en su página oficial que se han entregado 150000 certificados de Vivienda Familiar, pero no se avanzó en la reglamentación de la ley ni en otros aspectos operativos. Estas estrategias disputan, desde la integración urbana y social, el derecho a la ciudad y al hábitat digno, en tanto pretenden mejorar la calidad de vida y se enmarcan en lo señalado por Clemente (1985) cuando las identifica como estrategias colectivas de optimización de las condiciones de vida de los sectores populares. En el mismo sentido Cariola (1992) señala que son estrategias que buscan la reproducción de la vida cotidiana en las mejores condiciones posibles mediante la satisfacción de las necesidades básicas, en este caso la regularización de la posesión de la tierra, los servicios y el mejoramiento habitacional, entre otros aspectos. En el cuarto y quinto capítulo desarrollo las estrategias desde los actores.

Este despliegue demuestra que la consigna de las “3 T” de Tierra, Techo y Trabajo, se transformaron en un plan de acción política y un programa de los movimientos populares, gestado en torno de lo que se denominó “Triunvirato de San Cayetano”, que gestó y disputó diversas leyes ante el Estado nacional.

El Triunvirato de San Cayetano, donde estamos con la CCC y Barrios de Pie, fue fundamental para unificar al movimiento popular y tener una correlación de fuerzas en la lucha por las leyes que veníamos proponiendo, primero sacamos la ley de emergencia social en el 2016, que para todas las organizaciones fue muy importante porque reconoce el salario social complementario y a nuestros compañeros como trabajadores, ya no es un plan social, ahora el Estado aporta un complemento a lo que los compañeros y compañeras ganan en la diaria. (E20)

En este capítulo abordé las estrategias de acceso al suelo urbano desde la mirada de las personas entrevistadas, teniendo en cuenta centralmente la relación construida con las políticas públicas. En este campo, identifiqué los déficits y los logros en el área legislativa y en los espacios donde se procesan las demandas dentro de los tres niveles de Estado. Este activo de las organizaciones sociales, las ONG, y otros colectivos son la materialidad sobre las que construyo las conclusiones de esta investigación, donde recupero la pregunta de investigación, las líneas y objetivos que orientaron este trabajo y los confrontos con las miradas de las personas entrevistadas y la información reconstruida desde las fuentes secundarias, y el marco referencial, teórico y normativo.



## Capítulo 6.

### Algunas conclusiones y lecciones

---

En la reconstrucción de las diversas trayectorias populares generadas para acceder al suelo urbano, desentrañé las relaciones y capacidades que han tenido los sectores en situación de pobreza para instalar esta agenda en el campo de las políticas públicas. Además, los resultados obtenidos me permiten generar insumos para repensar las intervenciones de política pública a la luz de producciones que incluyan otras miradas críticas, como las de las personas referentes de las organizaciones de base y movimientos populares.

En la reconstrucción de la cuestión urbano habitacional, primero señale, que las políticas públicas habitacionales han estado disociadas de políticas urbanas y tributarias que graven el plusvalor que generan las intervenciones del Estado, y que han favorecido procesos de concentración y mercantilización de la tierra, provocando altos precios de estos bienes inmuebles, en relación a las posibilidades de los ingresos de amplios sectores sociales.

#### **6.1. El contexto y su incidencia en los principales actores que protagonizaran las estrategias de acceso al suelo urbano**

La reconstrucción del contexto social y político permitió identificar los factores económicos y sociales que actuaron como obstaculizadores en el acceso al suelo urbano y también como desencadenantes que promovieron el desarrollo de las estrategias de acceso al suelo urbano. Los procesos de acceso al suelo urbano que han sido descriptos se enmarcaron en situaciones de empobrecimiento y pérdida del poder adquisitivo, aunque esta situación fue variando y mostró características diferenciadas en los dos momentos que abordó el trabajo de campo, aunque no siempre estas diferencias son reconocidas por las personas entrevistadas. Mientras en la década del 90 se observaron procesos de mayor empobrecimiento, producto de la aplicación de políticas neoliberales, a partir del año 2003, las políticas económicas empezaron a generar mejores condiciones materiales de vida, especialmente en lo referido a la reducción de la pobreza y oportunidades de empleo. A pesar de este contexto,



que se expresa en la ejecución de políticas redistributivas desde el año 2003 que producen una mejora social y económica, en este periodo es cuando más se destacan las tomas de tierras, y se identifica la ausencia de políticas públicas según las personas entrevistadas; al tiempo que desde las organizaciones se denuncia que las políticas de los gobiernos favorecen procesos de mercantilización y negocios privados en el mercado inmobiliario que contribuyeron a incrementar el precio de los lotes.

Estos aspectos denunciados por las personas entrevistadas son coincidentes por los señalados en los estudios realizados por Wagner (2014) quien analiza las políticas habitacionales del gobierno nacional del periodo 2003-2015, y señala que la fuerte inversión pública en la extensión de redes, pavimentos y equipamientos sociales, al no articularse o no desarrollarse asociado a otros instrumentos de política fiscal y urbana, contribuyó a agravar el problema habitacional por no abordar la accesibilidad social al suelo urbano.

#### **6.1.1. Principales conclusiones en torno a las políticas públicas habitacionales**

Como parte del contexto en donde se desarrollaron las estrategias de acceso al suelo urbano consideré relevante recuperar algunas conclusiones en torno a las políticas habitacionales implementadas por los gobiernos nacional, provincial y municipal, entre las que se destacan:

##### **A nivel provincial:**

- Limitada asignación de fondos del presupuesto provincial para desarrollar una política habitacional con autonomía financiera.
- Dependencia de fondos nacionales, en el caso de los fondos FONAVI como parte de los pactos fiscales se destinó un porcentaje para gastos corrientes.
- Pérdida de autarquía del IPV y de la administración autónoma de fondos.
- Desarticulación de las operatorias destinadas a cooperativas y organizaciones sociales.
- Las escasas políticas habitacionales implementadas por el Estado provincial respondieron a una lógica sectorial, sin una perspectiva multidimensional e integral (Barreto, 2008). Las operatorias nacionales implementadas en Córdoba estuvieron atravesadas por conflictos políticos entre las jurisdicciones que, en algunos casos, como

- el programa Federal II (16.000 viviendas) llevó a que no se ejecutara o que en el Promeba su ejecución fuera muy limitada.
- La dependencia del financiamiento internacional mediante los créditos del BID (Promeba n.º 940 y Programa Crédito BID n.º 1287 y n.º 1765 OC/AR), fue una de las características de las intervenciones en los sectores sociales habitantes de villas o asentamientos irregulares.
  - Estas acciones habitacionales financiadas con créditos internacionales tuvieron una focalización que restringió el acceso a otras poblaciones que no reunían los requisitos de los créditos. Los proyectos se caracterizaron por tener la lógica de las políticas compensatorias en el marco del modelo neoliberal, tal como lo señalan Barreto (2007) y Wagner (2007).
  - Otra de las características de estas operatorias fue la modalidad de obra pública y llave en mano, que solo promovieron una participación restringida de los pobladores en aspectos relativos al acceso a la información y en algunos casos, debido a procedimientos establecidos en los reglamentos operativos de los créditos del BID, las organizaciones participaron del diseño o fueron consultadas en los proyectos –como es el caso del Promeba– pero no en su ejecución, la que quedó a cargo de empresas privadas.
  - En la investigación se constató la inexistencia de programas permanentes y de acceso universal para el acceso al suelo urbano (lotes con servicios) y vivienda en los tres niveles de gobierno, destinados a sectores de la economía informal con ingresos insuficientes, o desempleados.

#### **A nivel municipal:**

- La agenda del hábitat popular estuvo ausente en la Municipalidad de Córdoba por lo que no afectó partidas presupuestarias, para producir lotes con servicios y vivienda. En este marco no gestionó fondos provinciales y nacionales específicos de vivienda y hábitat.
- Se limitó a participar en relocalizaciones de las familias que afectaban la obra pública y a apoyar a las intervenciones del gobierno provincial.
- No desarrolló programas de mejoramiento barrial.
- No realizó acciones preventivas frente a loteos fraudulentos.

- Limitada ejecución de ordenanzas para regularizar loteos.
- Rol activo en la ejecución de obras de infraestructura y flexibilización de normativas para garantizar inversiones privadas en el ámbito habitacional con fines comerciales.

Al reflexionar sobre el contexto de las políticas públicas habitacionales, tanto del Estado nacional, como del provincial y municipal, se observa en el marco de la perspectiva de Aguilar Villanueva (1994), una clara contradicción entre los anuncios de construcción de viviendas y las concreciones, entre lo que el gobierno (centralmente el provincial) dice y lo que verdaderamente hace en este periodo que abarcó la investigación. También considero importante analizar esta dimensión teniendo en cuenta la perspectiva de Repetto (2003), desde donde se observa una clara falta de capacidad estatal en la dimensión política para procesar las demandas habitacionales de los diversos grupos sociales con ingresos insuficientes para acceder al suelo urbano con destino a la vivienda y procesarlas en políticas públicas con programas y presupuestos que las atiendan. En referencia a lo que señala el autor vinculado a la capacidad estatal, en su dimensión administrativa, también se concluye que el Estado no ha desarrollado arreglos institucionales, procedimientos, orgánicas con áreas consolidadas desde donde intervenir, muy por el contrario, se constataron permanentes cambios, los cuales han estado sujetos a los orígenes de los financiamientos entre otros aspectos. También se expresa esta falta de capacidad estatal en la atención fragmentada de la cuestión habitacional, que se manifiesta en la intervención de diversos ministerios sin ninguna coordinación y sin articulaciones institucionalizadas entre el Estado provincial y especialmente el Estado municipal, denotándose una clara superposición de funciones entre ambas jurisdicciones, aspectos que profundizo en las siguientes conclusiones.

Esta situación queda mucho más expuesta al cotejar otras gestiones estatales que tienen problemáticas similares a las de Córdoba, y se considera el lugar que ocupan las políticas públicas habitacionales con sus cartas orgánicas, como son los casos de la ciudad de Rosario o la Ley de Acceso Justo al hábitat n.º 14449 de la provincia de Buenos Aires, aspectos sobre los que no profundizo en esta investigación, pero que considero un tema relevante para futuros estudios.

### 6.1.2. Políticas públicas de uso del suelo: garantes de las rentas de los grupos privados

En lo relativo a las políticas de regulación del suelo de la Municipalidad de Córdoba, durante el periodo de estudio se detectaron como una constante las políticas que flexibilizaron los patrones de uso del suelo, y que se materializaron en la sanción de un conjunto de ordenanzas para favorecer las inversiones privadas. Las personas entrevistadas señalan que estas intervenciones de políticas públicas sobre el suelo urbano favorecieron las rentas extraordinarias de sectores económicos concentrados, que fueron consolidando un régimen urbano (Abramo, 2009) que captó recursos de sectores privados (agrarios y financieros entre otros). Sobre este aspecto, se constató tanto en estudios secundarios como en las entrevistas, que se ejecutaron obras de infraestructura que incrementaron el valor de las nuevas zonas. Netto (1997) señala que en el capitalismo en su fase monopólica el Estado cumple la función de guardián de las condiciones externas de la producción capitalista y debe garantizar lucros extraordinarios a los monopolios, y afirma que el capitalismo monopolista requiere que el Estado se transforme en un vector extraeconómico desarrollando funciones como la de invertir en infraestructura, producir energía a bajo costo, entre otros aspectos, para garantizar las rentas extraordinarias del capital concentrado. Este modelo se fue consolidando en lo que diversos autores como Abramo (2009) o Theodore, Peck, y Brenner (2009) entre otros, denominan “urbanismo neoliberal” o “ciudad neoliberal”. Esta mercantilización fue generando una apropiación desigual del suelo, incrementando segregaciones socioespaciales, en donde por una parte se ubican urbanizaciones residenciales en espacios ambientales de alta calidad y valor paisajístico, con servicios, accesibilidad; y por otra parte, diversas estrategias informales de acceso al suelo urbano como tomas u ocupación de tierras, desarrolladas por sectores populares excluidos del mercado inmobiliario, o zonas ocupadas por planes de vivienda desarrollados por el Estado u organizaciones sociales, con una desigual distribución de bienes culturales, áreas de servicios y recreativas, entre otros aspectos, lo que profundizó un modelo desigual de ciudad.

En lo referido a las políticas tributarias urbanas, el Municipio de la ciudad de Córdoba favoreció mediante flexibilizaciones normativas las iniciativas del sector privado, con nula captación del plusvalor. Esto quedó evidenciado en los reclamos desarrollados desde las organizaciones sociales, por la sanción y aplicación de las Ordenanzas n.º 11988 y n.º 12684 del Banco y/o Reserva de Inmuebles, y en las contraprestaciones que se establecieron en los acuerdos que se celebraron en los Convenios Urbanísticos.

Entre las consecuencias que fue generando este proceso de mercantilización y concentración de la tierra urbana, resultó significativo el aumento de los valores de la tierra urbana, lo que terminó operando como un factor inhibitorio y de exclusión para los sectores sociales (con ingresos informales y formales) para acceder a lotes con servicios producidos por los sectores privados. Estas limitaciones, desde las personas referentes de las organizaciones son señaladas como imposibilidades para: “pagar un alquiler”, “comprar un lote” o “acceder a una vivienda”, situaciones que son reiteradas en cada una de las experiencias reconstruidas y que muestran las asimetrías entre los ingresos familiares y las ofertas del mercado inmobiliario. Así se confirma lo señalado por Monayar (2011, 2014, 2018) en sus estudios que vinculan los ingresos con los precios de los lotes.

Estas condiciones fueron configurando un escenario que promovió el desarrollo de estrategias de acceso al suelo urbano, ya sea mediante la disputa desde las organizaciones ante el Estado para la generación de políticas públicas, o a través de estrategias informales como las tomas de tierras, ocupaciones de lotes, o por incorporación de más población habitando en villas. La nula presencia del Estado municipal de Córdoba y la intervención restringida del Estado provincial en el desarrollo de políticas de producción de suelo urbano para generar lotes con servicios, ha sido funcional al proceso de intervención hegemónico desarrollado por los sectores denominados desarrollistas, con las consecuencias en los altos valores de la tierra urbana.

## **6.2. Conclusiones sobre las estrategias de acceso al suelo urbano y las relaciones con las políticas habitacionales**

Estas conclusiones están relacionadas a la agrupación que realicé en el trabajo teniendo en cuenta ciertos rasgos comunes de las estrategias de acceso al suelo urbano, para lo cual releve en qué medida pudieron disputar y lograr el acceso a las legislaciones y las políticas públicas expresadas en programas habitacionales.

### **6.2.1. De la villa, asentamiento, tomas de tierra a la construcción legal y simbólica del Barrio Popular**

Sobre las clasificaciones que se desarrollaron en esta investigación, la tipología que mayor desarrollo tuvo en el periodo de estudio fue la estrategia de acceso informal del suelo urbano que se materializa en lo que denomino villas,

tomas de tierras, asentamientos. Esto queda evidenciado en los estudios sobre el proceso de crecimiento poblacional registrado en Córdoba Capital donde en 1970 existían 801771 habitantes, y según datos oficiales de la Municipalidad había una superficie de 29.054.788 metros cuadrados edificados, mientras que para el año 2001 la población era de 1.276.814 habitantes con una superficie de 48.311.941 metros cuadrados construidos, reflejando un incremento de un poco más del 60 %, lo que demuestra que aumentó la superficie cuadrada edificada en la misma cantidad que la población, aunque la población habitando en villas en ese mismo periodo aumentó un 450 % según las fuentes consultadas que se reflejan en la Tabla n.º 9. Estos datos van registrando el proceso de mercantilización del acceso a la vivienda y las inversiones en el mercado inmobiliario con destinos especulativos, más que a atender la demanda social habitacional.

Ahora bien, si además se consideran los proyectos de relocalización de familias, existe un aumento significativo de población viviendo en villas; si se observa la reducción de la cantidad de villas y de la población a partir de la ejecución del programa MCMV entre los años 2003-2010, lo que generó que se pasara de 134 villas en el año 2000 a 75 villas después de la intervención del Programa MCMV, según datos del Ministerio de Desarrollo Social, se produjo una reducción de 19.000 familias (año 2000) a 10.000 familias aproximadamente (año 2010). Esta información es coincidente con lo publicado por el diario *La Voz del Interior* donde se señala, haciendo referencia a los estudios sobre villas, que:

El más relevante fue el del Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS), una organización no gubernamental (ONG) de trayectoria amplia en el monitoreo de las villas miseria: el estudio revela que el porcentaje de la población de la Capital que habita en asentamientos marginales se redujo del 8 % al 4,7 % entre 2001 y 2007. Se trata de 40 mil personas menos en condiciones de marginalidad y hacinamiento: son exactamente las trasladadas a los nuevos barrios. (Guevara, 2008:17)

El dato guarda cierta relación con la información oficial citada por el mismo periódico, ya que al momento se habrían entregado 10.000 viviendas y si se considera que en cada casa viven un promedio de 4,4 personas alcanzaría a una cifra de 44.000 personas aproximadamente.

A modo de síntesis de los datos cuantitativos y reconociendo que estoy trabajando con datos de fuentes secundarias que no poseen la misma meto-

dología de medición, y teniendo en cuenta que para el año 1992 se relevan 83 villas, asentamientos, toma de tierras y 12000 familias aproximadamente y descontando las familias relocalizadas por el programa MCMV, se calcula y solo a modo estimativo que en el periodo de estudio (1991-2017) se han incorporado al menos 14.500 familias a lo que se denomina villas de emergencia, en los asentamientos o tomas de tierras.

Coincidió con Monayar (2014) en que estas experiencias expresan una dimensión de la informalidad urbana habitacional, ya que no han sido iniciadas como loteos a partir de la normativa vigente y por el contrario, son producto de ocupaciones de tierras; y la normativa sobre las mismas ha tenido limitaciones estructurales para ser enmarcadas en las ordenanzas vigentes a los fines de desarrollar procesos de regularización urbano dominial.

Al reflexionar sobre las denominaciones que adquiere esta estrategia en sus subtipos (Villas/Asentamientos/Tomas de tierras), observé que estas no están diferenciadas en la mayoría de los trabajos cuantitativos de relevamiento a los que se ha podido acceder, y solo en la tesis de Monayar (2014) se identifican a las tomas de tierras desarrolladas hasta el año 2010. Por otra parte, las tomas de tierras planificadas que fueron relevadas comienzan a desarrollarse en la década del 80 y continúan durante los años 90 y en la primera década del siglo XX, coincidiendo con lo señalado por Marklen (1997).

Al analizar las entrevistas y los discursos de las personas surgen diferencias claras respecto de los procesos de urbanización que surgieron como tomas de tierras planificadas, y desde un principio disputaron por la regularización dominial y ordenamiento urbano, como son las estrategias de las cooperativas La Unidad, Arpeboch, y Felipe Varela, entre otras. Por otra parte, en asentamientos que se autoidentifican como villas, y que surgieron en las décadas del 40 y 50 del siglo XX sin planificación, una parte de su población se organizó con el fin de reasentarse, y conformaron agrupaciones con formas jurídicas, como los casos de la Mutual Bajo Yapeyú y Cooperativa 24 de Septiembre entre otras. Sus estrategias se centraron en la gestión de la compra de terrenos fuera del polígono del asentamiento, y en la construcción de planes de vivienda. Estas diferencias en las estrategias permiten reflexionar en qué medida el origen y la forma que tuvo el proceso de gestación del asentamiento, predisponen de distinta manera a los habitantes de las denominadas villas de aquellos que habitan asentamientos que surgen de manera planificada.

En el caso de las villas siempre está presente la posibilidad de la relocalización, ya sea por una política pública o por la expectativa de la autorrelocali-

zación familiar o grupal. Mientras en las tomas de tierras planificadas se proponen desde sus inicios la integración urbana y social, y esto lo plasman en su planificación para no cargar con el estigma de la Villa, como fue señalado en la experiencia de Ampliación Pueyrredón, Felipe Varela, Arpeboch, Unidad, y otros, lo que me lleva a coincidir con Merklen (1997)<sup>38</sup> razón por la cual los asentamientos buscan diferenciarse de aquella categoría social que aparece como la más fuertemente estigmatizada. Es por este riesgo de construcción de identidad negativa que en las entrevistas a las personas que protagonizaron tomas de tierras, la construcción de un barrio con planificación y la organización para poder respetar la configuración urbana fue muy importante, coincidiendo estas formas de organizar el territorio y a la población. La reflexión de Merklen “El asentamiento es una acción colectiva orientada por una búsqueda de integración social y de defensa de una identidad amenazada por los procesos de desafiliación y empobrecimiento que afectan a sus miembros” (1997:3), coincide con lo señalado por las organizaciones relevadas cuando refieren que sus objetivos están vinculados al reconocimiento como barrio y a la integración con el entorno. Este posicionamiento en busca de regularizar la toma de tierras de parte de las organizaciones permitió procesos de negociación para la expropiación o compras de las tierras para avanzar en las urbanizaciones (Cooperativa La Unidad, Arpeboch, Felipe Varela; mientras otros están en ese proceso al final de esta investigación: Ampliación Pueyrredón o Comunidad Marta Juana González).

Los movimientos populares impulsaron una nueva denominación y esto quedó expresado en el Renabap y la Ley de Integración Urbana y Social, donde se avanzó en la denominación “Barrio popular”, como una forma superadora de las palabras estigmatizantes de “villas” y “asentamientos”. Con esta denominación se pone en términos de valoración positiva las estrategias populares de acceso al suelo urbano, más allá de las formas que fueron adquiriendo. Este proceso es muy reciente y seguramente en futuros estudios será importante evaluar el impacto que tendrán políticas como el CVF (Certificado de Vivienda Familiar) y la regularización urbano dominial en el marco de la normativa citada precedentemente, y las percepciones de las familias y el entorno inmediato donde se encuentran los “Barrios populares”, a los fines de evaluar en qué medida se generan procesos de integración urbana y social, disminuyen los estigmas y segregación sobre este sector.

<sup>38</sup> Merklen señala “(...) la villa es en la Argentina el equivalente de la favela brasileña y aparece fundamentalmente como una referencia negativa dentro de las representaciones urbanas, expresando el ámbito de residencia de una población considerada ‘marginal’”. (1997:3)



Entre los objetivos me propuse identificar las relaciones que establecieron las estrategias y en particular estas que en el trabajo he denominado villas, asentamientos, tomas de tierras con las políticas públicas de regularización urbano y dominial. Las diversas normas dan cuenta de las disputas por instalar en la agenda pública la cuestión de la regularización dominial de estrategias informales y/o irregulares de acceso al suelo urbano, como se constató en los capítulos 3, 4 y 5, en donde se identifican las acciones de los colectivos sociales para la sanción de ordenanzas, decretos, leyes provinciales y nacionales.

Entre las acciones que desarrollan algunas organizaciones que logran avanzar en procesos de regularización de terrenos ocupados, se encuentra la expropiación de terrenos mediante la intervención de la Legislatura Provincial (Asentamiento General Savio, Cooperativa La Unidad, Villa El Bordo). En relación a la ejecución del Promeba en los asentamientos informales, los datos consultados mostraron que es limitada su implementación con relación a la cantidad de asentamientos existentes en Córdoba.

En los relevamientos constaté que el Estado provincial intervino a partir de situaciones judicializadas de desalojos de familias ocupantes. Las experiencias relevadas de manera directa y que fueron atravesadas por estos procesos de judicialización, desarrollaron estrategias colectivas y pudieron generar instancias de negociación con el Estado o con los propietarios de los terrenos ocupados, como es el caso de las cooperativas Dignidad y Libertad y Felipe Varela. Además, hay ejemplos de que estos procesos de acuerdos o negociaciones solo se dieron a partir de las demandas de las organizaciones y en ningún caso esta intervención estatal (provincial) se dio por una política pública activa para regular e intervenir frente a estos conflictos urbanos. Muy por el contrario, son las demandas expresadas en movilizaciones, cortes de calles, reflejadas por los medios de comunicación, las que desencadenan estas intervenciones estatales aisladas, que no logran transformarse en una política activa de carácter universal disponible frente a otras situaciones, a pesar del marco jurídico existente, y especialmente lo fijado por la Ley n.º 5288 en su capítulo 4 que establece la declaración de utilidad pública y posterior expropiación de los terrenos ocupados por asentamientos villeros. Recién con la sanción de la ley n.º 27453 se produjo una suspensión de los desalojos y fue el inicio de la regularización y urbanización.

Con relación a la segregación urbana y social, en la experiencia de la Cooperativa Arpeboch, que logró la escrituración de las viviendas durante el periodo de investigación, se evidencian dificultades para superar el estigma de

la segregación. Estas limitaciones de los programas de regularización urbano y dominial coinciden con lo señalado por Clichevsky (2000) y Barreto (2008) acerca de las limitaciones de estos programas al estar desvinculados de intervenciones integrales.

Entre la conclusión referida a la situación de los loteos fraudulentos de Nuestro Hogar II y III, se desprende que la Municipalidad de Córdoba no previno este tipo de estafas a las familias. En tal sentido no existieron oficinas de asesoramiento tanto en la sede central del Municipio como en los CPC, donde se informara acerca de los loteos aprobados y en condiciones para su comercialización, entre otras medidas que pudieron haber evitado estas situaciones.

Las conclusiones que surgen en el estudio de las estrategias de ocupaciones de lotes individuales, están referidas a que este tipo de estrategia tiene escaso tratamiento a nivel de las investigaciones sobre hábitat, carecieron de visibilidad y tampoco ocupan un lugar relevante en la agenda pública habitacional, a pesar de su volumen significativo del que doy cuenta en esta investigación. Se expresan como estrategias de familias que ocupan lotes vacantes, sin pretensiones de que sean visibles, y en algunas situaciones logran colectivizarse como es el caso de la Cooperativa Unión Latinoamericana.

En relación a las políticas públicas, desde esta investigación concluyo, a partir del relevamiento y análisis, que la no aplicación de la ley n.º 24374 por parte del Gobierno provincial fue producto de una falta de voluntad política condicionada o generada por los intereses relacionados a grupos corporativos de abogados, escribanos y propietarios de tierras, que resistieron la aplicación de esta norma. La falta de aplicación de la ley n.º 24374, contribuyó a la segregación urbana y social. En estas ocupaciones de manera individual no existe una diferenciación física clara entre ocupantes de hecho y titulares dominiales, pero el solo hecho de ser ilegal es una condición de segregación relevante respecto al resto de la población.

La creación del Renabap y la ley n.º 27.453 de regularización dominial para la integración sociourbana, son un avance importante en el campo de las conquistas de los movimientos populares. En tal sentido acuerdo con lo señalado por Elorza, Rodríguez y Monayar (2019) que señalan que de alguna manera esta ley expresa una situación contradictoria, por una parte, es la oportunidad de generar mejoras en la calidad de vida mediante la urbanización de los barrios populares, y al mismo tiempo establece relaciones que regulan el conflicto social. Desde mi perspectiva, y considerando la posición de

Borgianni y Montaña (2004), estas políticas son producto de lo que se refleja cuando se procesan en las políticas públicas las correlaciones de fuerzas que tienen los diferentes actores en el escenario estatal.

Otro aspecto que surge de la revisión de las normas referidas a la regularización urbano dominial, es que no han operado como un programa integral, y que cada una de estas legislaciones y operatorias han tenido diferentes unidades ejecutoras, sin un espacio de articulación formal y transversal, dentro del mismo Estado o entre las dependencias de jurisdicciones estatales diferentes. Por otra parte, los diversos niveles de gobierno no realizaron una difusión adecuada para que la población conozca estas legislaciones, dificultando su accesibilidad e implementación.

Del análisis que vengo realizando, se desprende que estas legislaciones no han operado con presupuestos y solo se han utilizado en el marco de las demandas que han generado las organizaciones y no como una oferta de política universal que realiza el Estado para atender una situación de regularización urbano dominial que está vinculada a una de las expresiones de la informalidad habitacional. Por último, los resultados de los programas de regularización dominial son muy limitados con relación a la magnitud de la población viviendo en la informalidad e irregularidad urbano dominial. Coincido con Wagner (2005) y Smolka (2003) entre otros autores trabajados en esta investigación, de que estas urbanizaciones informales son productoras de mercados informales del suelo, ya que muchas familias al no poder regularizar y obtener las escrituras, realizan las cesiones, transferencias, ventas en un marco de informalidad y a precios que tienen otras lógicas diferentes a las del mercado formal.

Como respuesta a este fenómeno, y de acuerdo con Sepúlveda Ocampo y Wagner (2006), las políticas habitacionales públicas se encuentran atravesando una importante transición con una significativa presencia de los programas de regularización urbana y dominial, aunque todavía no se observan, según esta investigación, resultados relevantes.

### **6.2.2. El largo e inconcluso camino a la vivienda, gestado desde las organizaciones de base**

Otra de las estrategias que adquiere un volumen relevante en términos cuantitativos es la que se expresó por las organizaciones comunitarias que han demandado tierras al Estado, ya sea mediante cesiones o transferencia de fondos públicos para adquirir tierras en el mercado para ser loteadas por las

propias organizaciones. Desde el año 2003 no se otorgan subsidios o cesiones de terrenos a organizaciones comunitarias: ese momento coincide con el auge en los procesos de desarrollo inmobiliario y mercantilización del suelo en Córdoba.

Los loteos iniciados por organizaciones, con algún grado de aportes del Estado, se encuentran en situación de irregularidad urbana, salvo dos de los casos estudiados que han obtenido la aprobación del loteo. Los gobiernos provincial y municipal no han desarrollado políticas activas para poder culminar con la aprobación de los loteos de las organizaciones iniciados en el marco de la Ordenanza n.º 8060. Esta inacción estatal ha retroalimentado situaciones de irregularidad e informalidad dentro de los mismos planes de vivienda, que se expresan en ocupación de espacios verdes y comunitarios, la modificación de las superficies mensuradas, etc., tal como lo describen las personas entrevistadas cuando dan cuenta de la necesidad de actualizar mensuras, entre otros aspectos que también son señalados por otros estudios como los de Monayar (2014).

Al analizar las razones de este fracaso de la política pública, se observa que la sanción de las Ordenanzas n.º 10374 y n.º 11687 solo trató de normativizar procesos de hábitat popular desarrollados, sin ninguna política pública destinada a apoyar las necesidades para efectivizar la aprobación de los loteos. En tal sentido, a pesar de haber flexibilizado algunos requisitos, no dispuso de presupuestos para realizar o completar las obras de infraestructura básica como las de agua, cloacas, luz, vial, o las mensuras, ya sea desde el área de planeamiento y catastro municipal, o en convenio con los Colegios de Ingenieros Civiles y Agrimensores. Por otra parte, tampoco apoyó a las organizaciones para que pudieran normalizar sus estados contables para mantener al día sus matrículas y personerías jurídicas, pudiendo desarrollar este tipo de acciones desde la Dirección de Cooperativas del Municipio o en acuerdo con el Estado provincial. Es decir, no se observaron ningún tipo de políticas activas, dejando librado el armado, completamiento de los expedientes y cumplimiento de todos los requisitos a las posibilidades de las organizaciones. Así el Municipio se constituye en un Estado totalmente ausente, a diferencia del rol activo que ha tenido para facilitar las inversiones privadas, como quedó demostrado en el capítulo tercero.

Entre las reflexiones de las personas entrevistadas referentes de las organizaciones sociales, se señaló que el cursograma municipal previsto para la aprobación de los loteos fue otro obstáculo, además de la falta de personal

capacitado para comprender procesos de hábitat informal/irregulares, ya que es la misma oficina la que dictamina sobre la aprobación de loteos de barrios privados u otros emprendimientos comerciales, y la que debe intervenir con los loteos de interés social declarados por la Ordenanza n.º 8060. Monayar (2014) señala que los instrumentos legales y jurídicos utilizados en el Municipio de Córdoba para la regularización de la informalidad habitacional presentan una rigidez y falta de atención de las particularidades de cada tipología y de cada caso dentro de ellas, que requiere de adecuaciones mediante decretos reglamentarios y vías de excepción para todos aquellos casos que no se desarrollan por la vía formal.

Desde la posición de Clichevsky (2000), y considerando las expresiones de las personas entrevistadas en relación a lo que perciben de los procesos de segregación, se advirtió que la no aprobación de los loteos operó como un factor generador de nuevas informalidades y segregación. Algunas de las personas entrevistadas señalaron que en los procesos habitacionales se generaron diversos niveles de conflictividad con vecinos de la zona en la que se encuentran los nuevos loteos, aunque la situación social problemática es caracterizada como un eje transversal. La cuestión de la regularización urbana y dominial operó como un límite en los procesos de integración urbana, tanto en la propia mirada de la población que participa de estos planes de vivienda como en la de los sectores del entorno donde se localizaron. Los aspectos relacionados a la segregación, no se limitan únicamente a la cuestión urbana y el mejoramiento barrial, tal como se evidencia en las entrevistas donde se retoman aspectos referidos al trabajo y los ingresos (Clichevsky 2000), entre otras dimensiones que dan cuenta de una falta de integralidad en las intervenciones teniendo en cuenta la perspectiva de Barreto (2008). Al analizar los obstáculos, acuerdo con Smolka (2003) cuando señala la incidencia y los costos que tiene la informalidad para la población que habita estos espacios, y que se expresan en dificultades para conseguir trabajo, acreditación del domicilio, el no acceso al crédito bancario por la no disponibilidad del inmueble para ofrecerlo como garantía, la discriminación en los medios de comunicación, entre otros aspectos.

### **6.2.3. El acceso a los servicios básicos, ¿y la universalidad?**

La regularización o acceso a los servicios de agua, luz, impuesto inmobiliario y tasas municipales, considerados como un derecho, tiene avances en el plano normativo durante todo el periodo estudiado, producto de las disputas de las organizaciones sociales y las ONG. En esta temática se fueron generan-

do normas a nivel del Gobierno provincial y de la Municipalidad de Córdoba, como son el decreto n.º 1357/06, Ley n.º 9453 y las Ordenanzas municipales n.º 11711/09, 11761/10 y 6923/10, entre otros. Estos constituyen un conjunto de normas que dan cuenta de avances importantes en el abordaje de la cuestión referida a los costos que deben abonar las familias para acceder a los servicios y sostener el pago de los impuestos y tasas. La accesibilidad a estos servicios es muy dispar y no está garantizada por las políticas públicas. Su acceso depende según la situación en la que se encuentren las estrategias, mientras que en los casos identificados como informales (villas, tomas de tierras, etc.) existen redes precarias, sin regularizar o directamente algunas redes son inexistentes. En casos que logran la regularización urbana, avanzan más en su acceso. Sobre estos aspectos también es importante tener en cuenta que la no adhesión en Córdoba al Renabap y la Ley n.º 27453 de Integración Urbana y Social, y el escaso reconocimiento que tienen desde las políticas públicas el CVF, tal como lo han expresado las personas entrevistadas, operó como otro limitante a la hora de garantizar el acceso universal a los servicios básicos.

En los casos que se vinculan con loteos iniciados por organizaciones mediante la compra de terrenos, y que cuentan con obras de infraestructura básicas ejecutadas, las organizaciones dan cuenta de que han podido acceder a las tarifas sociales de los servicios de agua, luz e impuesto inmobiliario provincial, a través del Ente Regulador de los Servicios Públicos ERSEP, pero no así ante el Municipio, donde se observan mayores dificultades para el acceso a estas exenciones o tasas enmarcadas en la categoría social.

#### **6.2.4. Cuando la solidaridad comunitaria le gana al mercado: la PSH en la modalidad de lotes con servicios**

Las estrategias identificadas en la producción de suelo urbano por autofinanciamiento comunitario, son iniciadas por organizaciones comunitarias formales, que gestionan con los municipios acuerdos que favorezcan el desarrollo de los loteos, y flexibilicen el marco de las normativas que los regulan. Analizada desde Di Virgilio (2007), esta modalidad se enmarca en el modelo de PSH, ya que se concreta de manera procesal, en diferentes momentos mediante la autoproducción, autoconstrucción, autourbanización, y la autogestión que son completados en diferentes tiempos según las capacidades de relación con las políticas públicas y de los recursos que movilizó cada organización promotora de los loteos.

Algunas claves que se destacan, se expresan en la capacidad que tienen los sectores sociales excluidos de las operatorias del mercado privado de organizarse (Di Virgilio, 2007) y autodirigir un proceso de urbanización social, donde se captan ahorros que las familias reorientan para ser destinados a proyectos colectivos desde donde se desarrolla la producción social de suelo urbano. Sobre esta capacidad aparece el capital social que poseen las organizaciones como otro aspecto relevante, provocando que personas que buscan orientar sus ahorros para el acceso a la vivienda depositen sus recursos en la gestión de organizaciones de la economía solidaria. La articulación mutiacional expresada en un modelo de gestión asociada entre mutuales, sindicatos, asociaciones civiles, cooperativas, es otra de las claves de estos procesos. El involucramiento de las personas socias en los momentos del proceso habitacional es otro de los aspectos diferentes al modelo de las operatorias privadas.

Este proceso que llevaron adelante las organizaciones se inicia mediante la compra de macizos para una urbanización progresiva, y en una segunda etapa la ejecución de las obras de infraestructura. La modalidad ha demostrado la capacidad de gestión de los grupos promotores de estos loteos, los cuales adquirieron escalas de hasta 700 lotes con servicios, como es el caso del loteo desarrollado por la UEPC y la Mutual Carlos Mugica. Sus capacidades se expresan en el desarrollo del loteo, las gestiones y acuerdos para su viabilidad social, técnica y financiera, y el desarrollo y ejecución de proyectos de infraestructura, la administración de fondos colectivos, entre otras tareas que demandan estas operatorias.

Como conclusión, al comparar los precios de los lotes en todos los loteos relevados, los costos han estado por debajo de lo que en esos momentos existían en el mercado inmobiliario. La relación entre los precios del mercado y los valores de estas propuestas de producción social de suelo urbano ha sido uno de los factores que facilitó que estos proyectos adquieran viabilidad según describen las personas entrevistadas. Una de las claves en los costos de los lotes está en los cambios de uso del suelo de rural a urbano, o las flexibilizaciones para generar lotes en propiedad horizontal que les permitieron a las organizaciones la apropiación social del aumento del uso intensivo de la tierra y de su valor económico en términos de mercado, sin trasladarlo a sus asociados. La eliminación de la renta que incluyen los proyectos privados y la apropiación colectiva de los cambios normativos, marcan algunos de los caminos por donde desarrollar las intervenciones de las políticas públicas, de manera asociada con organizaciones sociales, en la producción social de suelo urbano

con destino a la vivienda familiar. En estos procesos aparece clave el rol de los Estados locales, facilitando la flexibilización del marco normativo del uso del suelo y actuar como promotor de procesos de participación ciudadana, desde un modelo de gestión democrática en la producción de suelo urbano.

### 6.2.5. Aproximación a las dimensiones cuantitativas que adquirieron las estrategias de acceso al suelo urbano

Entre los casos que se han relevado se encuentran tanto experiencias de tipo formal (inician sus procesos según las ordenanzas vigentes), otras que adquieren características de irregulares, ya que a pesar de iniciar sus procesos en el marco de la norma, no los concluyen y quedan con situaciones que no enmarcan en las ordenanzas vigentes, otras son consideradas informales en los aspectos urbanos y dominiales como los definen Clichevsky (2000) y Monayar (2014) como son los casos de asentamientos, villas, tomas de tierra, ocupación de lotes individuales y otras que son informales e ilegales como es el caso de los lotes fraudulentos.

A modo de síntesis sobre las estrategias que dan lugar a la construcción de tipologías, se muestran en la siguiente tabla los datos elaborados tanto a partir de las entrevistas, como de otros estudios que han realizado investigaciones cuantitativas. En tal sentido la tabla expresa información producida a partir del relevamiento generado en esta investigación, tomando los últimos datos obtenidos según el periodo de estudio.

**Tabla n.º 13: Estrategias según la tipología, cantidad de urbanizaciones y familias**

Tipo de estrategia	Año de relevamiento	Cantidad/ loteos	Cantidad de familias/lotes	% sobre familias
1) Villas de emergencia, asentamientos y/o tomas de tierra	2017	117 ( casos)	17500	49,15
2) Loteos fraudulentos	2016	22 (casos)	3500	9,85
3) Acceso colectivo con fondos públicos o cesión de tierras públicas	2016	41 ( loteos)	3802	10,70
4) Venta de lotes del Estado Provincial a Asoc. Hogar Clase Media Mix	2013	3 (loteos)	443	1,25



5) Ocupación individual de lotes	2014		7766	21,85
6) Producción de suelo urbano por autofinanciamiento comunitario	2017	10 ( loteos)	2556	7,20
Total Familias			35611	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes y fuentes consultadas.

1. Villa de Emergencia, asentamientos o tomas de tierra. Esta información es la suministrada por el RENABAP del año 2017 para la ciudad de Córdoba. En esta información no se ha discriminado el tiempo de surgimiento de la villa o toma de tierra, ya que algunas villas surgen en el periodo de estudio y otras son previas en su conformación, pero durante el periodo de estudio se incrementó su población. También durante el periodo relevado hubo relocalizaciones de familias asentadas en villas, llevadas adelante por el Gobierno provincial entre los años 2002-2010 que impactaron en la disminución de la cantidad de villas. Posteriormente a estas intervenciones la cantidad de asentamientos y de población se incrementó según los datos de ONG Techo y el RENABAP. En esta tipología están agrupadas los asentamientos o villas y las tomas de tierras. Algunos de estos asentamientos se encuentran en proceso de regularización urbano dominial como son los casos de Villa Barranca Yaco, Villa Bajo Pueyrredón, Villa Campo de la Ribera, entre otros de los que he dado cuenta en la investigación.
2. Loteos fraudulentos: se tomaron los casos relevados a partir de información de fuentes secundarias (Monayar 2014, 2018).
3. Acceso colectivo por compra de tierra o cesión de tierras públicas. Solo se consideran las estrategias iniciadas durante el periodo (1991-2017) para el acceso colectivo por compra de tierra o cesión de tierras públicas, para lo cual consideré los casos referidos en los informes producidos en el marco de la MCPS y de la información suministrada por las organizaciones sociales y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. La última experiencia de acceso a terrenos con recursos públicos se registró en el año 2003.
4. Consideré solo la venta de lotes del Estado provincial (Diprovi) a la Asociación Hogar Clase Media Mix. Aquí no han considerado los 1976 lotes

adjudicados por el programa Lotengo, ya que el objeto de este trabajo de investigación está centrado en las estrategias populares de acceso al suelo urbano y su relación con las políticas públicas, y el Programa Lotengo expresa una política diseñada desde el Estado.

5. Ocupación lotes individuales. Son datos de la ciudad de Córdoba, suministrados por el Programa Tierras para el Futuro, Ministerio de Justicia y DD. HH. de Córdoba. La ley 9150 fue sancionada en 2002, aunque los datos que posee este registro son de ocupaciones previas y posteriores a esa fecha.
6. Producción de suelo urbano por autofinanciamiento comunitario. Son datos producidos por relevamientos propios, que incluyen además de Córdoba Capital, loteos desarrollados en el área denominada metropolitana (Río Ceballos, Alta Gracia, Malvinas Argentinas, Juárez Celman).

Este acumulado social que representan estas estrategias populares de acceso al suelo urbano dan cuenta de la ciudad popular que señala Abramo (2009) y de las limitadas políticas públicas sobre la cuestión habitacional.

#### **6.2.6. Derecho al hábitat en el marco del derecho a la ciudad: una de las deudas sociales de las políticas públicas**

Del análisis de las estrategias abordadas se desprende que las condiciones de irregularidad e informalidad en las que se mantienen las experiencias relevadas, son violatorias del derecho al hábitat digno, teniendo en cuenta los tratados y acuerdos internacionales, donde Argentina como Estado miembro se comprometió a garantizar el derecho a una vivienda adecuada; además, considerando que este derecho está garantizado en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Córdoba y la Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba. Esta confrontación entre los marcos normativos y la realidad de las estrategias de los sectores populares por acceder al suelo urbano y la vivienda demostró claramente que el Estado en sus tres jurisdicciones no ha garantizado el goce y usufructo de este derecho, quedando en evidencia que se ha violentado el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la vivienda, al acceso universal de servicios públicos, equipamientos comunitarios, culturales e infraestructura, entre otros aspectos que han sido reconstruidos en las estrategias.

Estas conclusiones quedan en evidencia empírica al constatar las limitadas intervenciones habitacionales desarrolladas por el Estado. Como contra-

cara de esta situación, se destaca el gran volumen de estrategias de acceso al suelo urbano con destino a la vivienda familiar que expresan diversas modalidades de la producción social del hábitat, en distintas tipologías que fueron identificadas en este estudio y que manifiestan una enorme capacidad de autogestión y autoproducción individual y colectiva. Esta capacidad de producción que demuestran las estrategias populares en relación a las intervenciones estatales, es reafirmada por Rodulfo (2008) quien sostiene que más de la mitad del patrimonio de viviendas existente ha sido producida por los propios sectores populares. En esta misma perspectiva, y analizando desde Abramo (2009) y Wagner (2005), sostengo que la producción del hábitat popular informal es uno de los principales factores de crecimiento de las materialidades inmobiliarias, y que al mismo tiempo dan lugar a nuevas instituciones marginales, como son los mercados informales de tierras que en algunas situaciones, por omisión y falta de ejercicio del poder regulador del gobierno municipal, como fue constatado en esta investigación favorecen el surgimiento de los loteos fraudulentos.

Estas limitaciones en las intervenciones del Estado para abordar y resolver la problemática del hábitat de amplios sectores populares, analizadas desde Repetto (2003), expresan la falta de desarrollo de la capacidad estatal<sup>39</sup>. A la luz de lo trabajado en esta investigación queda explícito que la cuestión del acceso al suelo urbano con destino a la vivienda, no ha sido para la administración del Estado en sus diferentes niveles uno de los problemas públicos fundamentales. Como expresión de esta no asunción de la cuestión habitacional, tampoco el Estado desarrolló capacidades políticas y administrativas, ni se observa otro de los componentes que Repetto (2003) identifica y que se expresa en la capacidad de coordinación, la que ha manifestado serias dificultades para establecer agendas en común entre los diferentes niveles de Estado, en la superposición de funciones, como por ejemplo cuando el Estado provincial actuó en la ciudad de Córdoba interviniendo de manera directa y sin ningún tipo de coordinación, asumiendo así las funciones propias del Estado municipal según lo previsto en su Carta Orgánica.

Como contracara de lo señalado precedentemente, considero que existe un activo muy relevante que se expresa en el capital social, técnico y político

---

<sup>39</sup> “(...) como la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”. (Repetto, 2003:6).

que materializan las organizaciones sociales y las redes que han construido a lo largo de todo el periodo, y en ese marco las relaciones de estas organizaciones con las ONG, los espacios académicos, y sectores de la Iglesia Católica, entre otros actores, han contribuido en el desarrollo de las estrategias de acceso al suelo urbano de los sectores en situación de pobreza y/o con ingresos insuficientes.

### **6.3. Las políticas habitacionales producto de las disputas de los movimientos populares**

En este apartado retomo las principales lecciones y aprendizajes generados por las experiencias de los movimientos populares que se constituyeron en condiciones fundantes para incidir e instalar sus demandas con algún grado de respuesta de parte del Estado en sus tres niveles. En este aspecto, concluyo que han sido fundamentales las alianzas y articulaciones generadas por los movimientos populares, para constituirse en actores con capacidad de proponer e incidir en la agenda para acceder al suelo urbano en el campo de la disputa de las políticas públicas habitacionales.

De este eje de análisis se desprende la existencia de un conjunto de actores que han desarrollado acciones como la promoción de organizaciones, capacitación y asistencias técnicas, formulación de propuestas, ejecución de proyectos, etc.; todas estrategias tendientes al desarrollo de capacidades en los sectores populares a los fines de que sus prácticas de acceso al suelo urbano se desarrollen en mejores condiciones. Entre los actores que forman parte de estos complejos escenarios resultó relevante el desempeño de aquellos que fueron portadores de capitales sociales, técnicos y simbólicos, que contribuyeron al desarrollo de las estrategias de las organizaciones sociales que representaron a las familias en situación de pobreza.

El sector popular en situación de pobreza ha ido construyendo a lo largo de este periodo diversas organizaciones de base y articulaciones sectoriales que se consolidaron en redes que adquirieron dimensión de movimiento social. Estas organizaciones son portadoras de diversas trayectorias organizativas, algunas tienen sus orígenes en el Movimiento Villero de la década del 70, mientras que otras surgen a mediados de la década del 80 del siglo XX. La década del 90, con el desarrollo de la UOBDS, es uno de los momentos de mayor surgimiento y consolidación de organizaciones comunitarias de base, las cuales gestionan sus personerías jurídicas y cuentan con apoyo técnico de

ONG que se especializan en la cuestión habitacional. Otro momento relevante es el que se identifica con las tomas de tierra durante la primera década del siglo XXI y que confluyen en la conformación de diversos movimientos y redes que derivan posteriormente en la CTEP, la CCC y el Movimiento Barrios de Pie y en lo que se denominó el “Triunvirato de San Cayetano”. Un aspecto importante son los vasos comunicantes y los aprendizajes que se van transmitiendo entre las experiencias, ya que algunos de estos actores o colectivos participaron de las diferentes estrategias y esto permite una transferencia y socialización de saberes.

Los procesos de articulación permitieron recuperar saberes, mejorar las articulaciones sectoriales que expresaron procesos de unidad en la diversidad, con nuevas capacidades para organizar, movilizar, interpelar, producir, proponer e instalar en la agenda pública sus necesidades habitacionales. Estos movimientos populares, se distinguen por su volumen en cuanto a la cantidad de organizaciones y familias que agrupan, sus capacidades de movilizarse y construir alianzas, lo que les permiten constituirse en representantes reconocidos por el Estado y protagonizar procesos de negociación y concertación. Esta conclusión, encuentra referencia empírica en la construcción de propuestas para presentar al Estado tanto en el Poder Ejecutivo como en los ámbitos legislativos, que se materializaron en la gestión de los proyectos habitacionales, tanto en la producción de suelo urbano, urbanizaciones sociales, construcción de infraestructuras, equipamientos y viviendas y en la presentación y gestión para la aprobación de leyes.

La posibilidad de problematizar estas cuestiones, les permitió a los movimientos populares tener la capacidad para incidir en el proceso de establecer y construir el estatuto político de las necesidades habitacionales (Fraser, 1991). En este mismo sentido, al mirar estas prácticas desde Cunill Grau (1997), es posible reconocer cómo estos procesos fueron moldeando en cada coyuntura un corrimiento de los agentes sociales privilegiados del monopolio exclusivo de la definición de la agenda social, de manera tal que estas experiencias permitieron instalar en la agenda de las administraciones estatales demandas construidas desde los colectivos sociales. En estas construcciones la relación con los medios de comunicación masiva, especialmente con los medios comunitarios, permitió procesos de visibilización de las prácticas de los colectivos barriales (Morales, 2009). Las experiencias de comunicación popular son referenciadas en los procesos de la UOBDS y la CTEP, por la posibilidad de construir legitimidad, y posicionar a los colectivos populares

en los procesos de disputa de agendas en el campo de las políticas públicas habitacionales.

Durante el periodo de estudio (1991-2017) identifiqué tres experiencias que se destacaron en su capacidad de interpelar e instalar la agenda del acceso al suelo urbano ante el Estado municipal, provincial y nacional.

En términos cronológicos, la experiencia de la UOBDS en alianza con las ONG y la MCPS (1992-1999) logró construir una acumulación de fuerzas (Oszlak, 1992), que permitió a este proceso generar “poder de presión” para “ser escuchados”, cambiando la lógica de la relación de las organizaciones sociales que se nuclearon en la UOBDS, impactando esta relación centralmente con el Estado provincial y en menor medida con la Municipalidad de Córdoba y el Gobierno Nacional. Esta modalidad de concertación impactó de manera diferenciada según el proceso particular de cada organización. Para quienes recién estaban comenzando con los procesos de organización para abordar la cuestión habitacional, esta articulación se constituyó en espacio clave de intercambio de experiencias, asistencia interorganizacional que les permitió desarrollar procesos más “institucionalizados” a poco de iniciarse los mismos. En este sentido, ganaron tiempo a partir de la expertise que otros proyectos ya habían desarrollado, y pudieron aprovechar más intensivamente la ventana de oportunidad política habilitada por la MCPS. Las organizaciones que se inician y/o se suman a la UOBDS expresan disponibilidad para la participación y desarrollan capacidades organizativas, en el marco de los lineamientos políticos que generó la UOBDS, plenarios, movilizaciones, reuniones, comisiones de trabajo, asambleas, convirtiéndose en un verdadero laboratorio de modelos de acción y decisión (Melucci, 1994).

En esta articulación de saberes es importante resaltar el rol de las ONG, especialmente en este periodo 1991-1999 que se caracterizó por una mayor incidencia, estas instituciones contaban con trayectorias en la gestión de fondos internacionales y del Estado, con equipos técnicos especializados en cuestiones habitacionales entre otros aspectos. El momento coincide con las profundas transformaciones de las políticas públicas del Estado, incluidas las habitacionales, desde el modelo neoliberal como fue señalado en los primeros capítulos. Estas políticas promueven un modelo de ciudadanía restringida (Svampa, 2005) mediante la autoorganización de los pobres con un Estado que se retira y tiene políticas altamente focalizadas. La creciente oenegeización de las demandas sociales, en particular como consecuencia de las trayectorias que tenían estas organizaciones y el capital técnico desarrollado sobre la cues-

tión habitacional, desempeñó un papel estratégico en los procesos de apoyo a las organizaciones de base y la UOBDS, y en la fundamentación de las demandas ante el Estado.

En relación al rol de las ONG algunos autores han señalado que la oenegeización, proceso típico de la década del 90, implicó una nueva interlocución en el contexto político donde lo que se perseguía era más bien lograr recursos de gestión comunitaria, abandonando la beligerancia política, y adoptando una lógica de cooptación (Svampa, 2008). No obstante, otros autores con los que coincido al analizar el proceso de la UOBDS y su articulación con las ONG, señalan que dicha condición de abandonar la beligerancia no es comprobable por las evidencias. Massetti, por ejemplo, sostiene que “el motor del proceso de movilización de los noventa, específicamente en los sectores populares, fue el acceso a los recursos, y no una idealizada meta político-ideológica sin más” (2010:98). En función de la trayectoria de las ONG y el proceso descrito en el marco de la UOBDS, las primeras asumieron un papel que promovió procesos de movilización política en el marco de las políticas públicas. En este trabajo de investigación se confrontan estas posiciones y se demuestra que el mayor nivel contencioso de las demandas locales por el acceso al suelo urbano y la vivienda social se dio específicamente en el contexto de mayor oenegeización en la movilización de los sectores populares de Córdoba. En tal sentido, de alguna manera esta alianza entre UOBDS y ONG, sirvió de límite a los procesos de privatización y retirada del Estado de las políticas públicas habitacionales.

Las alianzas multiactorales con las que contó la UOBDS incluyeron a sectores de la Iglesia Católica, como el Movimiento de Sacerdotes Monseñor Angelelli, cumpliendo un rol importante en los procesos de apoyo a las organizaciones la toma de la Catedral de Córdoba. También se identificó a sectores cristianos pertenecientes a la Orden de La Merced, que acompañaron el proceso de conformación de la Mutual Carlos Mugica y La Ranchada.

En cuanto al modelo de gestión, el aporte de la MCPS aparece muy valorado por las personas entrevistadas y confirma lo sostenido por las personas entrevistadas que señalan que “pudieron ser escuchados” y “concretar proyectos” de acceso a la tierra, entre otras conquistas. Con relación a este antecedente, es importante resaltar que lo más significativo, desde lo propuesto por Cunill Grau (2007), estuvo vinculado a la construcción de una nueva institucionalidad expresada en el modelo de gestión concertado y de gestión asociada, que reflejó un abordaje de la pobreza desde una perspectiva de in-

tegralidad, a partir de centrar los procesos habitacionales en el protagonismo de las familias y las organizaciones de base<sup>40</sup> (Barreto, 2008). Esta experiencia de articulación multiactoral analizada desde los aportes de Di Virgilio y Gil y de Anso (2012), expresó una gran capacidad en la producción social del hábitat, considerando que las organizaciones sociales, en articulación con las ONG, lograron movilizar recursos estatales, comunitarios y familiares con una importante sinergia en múltiples aspectos. Compartiendo la perspectiva de Barreto (2016), considero que este tipo de gestión de lo público que plasmó la MCPS es un aspecto que debería ser tenido en cuenta para el desarrollo de políticas públicas que aborden de manera multidimensional la cuestión habitacional.

Si bien la MCPS es reconocida como una etapa de avances en la concreción de las iniciativas habitacionales de los sectores populares organizados que demandan la inclusión de sus intereses en las políticas habitacionales, es necesario tener en cuenta su duración acotada (años 1992-1995 como el momento más intenso de trabajo) impactó en las posibilidades de finalización de los procesos habitacionales que se canalizaron mediante esta modalidad de trabajo. Esta interrupción del proceso y su efecto en los procesos de urbanización que se llevaban adelante, se refleja en los testimonios de las personas entrevistadas cuando señalan que la situación social de los loteos es caracterizada por la ausencia e insuficiencia de servicios públicos básicos (transporte) o su lejanía de otros servicios públicos (educación, salud), la falta de escrituras, etc.

Otro aspecto a considerar sobre esta experiencia de la MCPS es que no logra instituirse como programa, no se genera una ley con presupuesto afectado, no crea nuevos institutos dentro del Estado para establecer modalidades de diálogo institucional. Es relevante analizar la experiencia de la MCPS, remarcar que su desarrollo se da en el contexto de implementación de políticas neoliberales que se imponían en Argentina en la década del 90, con las implicancias en la pérdida de derechos sociales y los cambios regresivos en las políticas habitacionales que son descriptos por Wagner (2007). Otra de las limitaciones que se desprenden en el análisis de la experiencia, y que guarda relación con el escaso compromiso municipal, es la no vinculación de los proyectos habitacionales con procesos más integrales de planificación urbana

<sup>40</sup> “La Concertación generada en Córdoba entre 1992-1995 es un modelo que permitió modificar en esta pequeña escala la relación establecida entre Estado y la sociedad civil, con mediaciones que no se reducen a los partidos políticos y que instituyen otros mecanismos que garantizan el reconocimiento y la participación de las organizaciones sociales de pobladores y de profesionales técnicos vinculados a la problemática de la pobreza”. (Galán, 1997 s/d)



y de políticas tributarias sobre la cuestión, tal como lo señala Reese (2014).

La segunda experiencia es la generada por los colectivos sociales en la sanción de las Ordenanzas del Banco de Inmuebles y de Reserva de Inmuebles entre los años 2011 y 2016. Esta estrategia reflejó la tensión entre el incremento de tomas de tierras que se generaron desde el año 2005, la creciente mercantilización de la tierra urbana, producida por la intervención del sector privado en la inversión inmobiliaria, y la ausencia de políticas activas de parte de Municipio para captar parte de este plusvalor. En este escenario el mercado tiene un rol hegemónico para generar las ofertas habitacionales que se asocia a la ausencia de políticas públicas que favorezcan y garanticen el acceso al suelo urbano en la ciudad de Córdoba para sectores excluidos de las ofertas privadas. Las situaciones contextuales, sumadas al grado de compresión política desarrollado por referentes que encabezaban las protestas por el acceso a la tierra, generaron las condiciones para que los colectivos sociales iniciaran procesos de disputa ante el Estado por el reconocimiento de las demandas a la tierra urbana y la vivienda. Las estrategias se situaron ante la Municipalidad de Córdoba para exigir la captación de parte de la renta que generaban los grupos desarrollistas. Esta estrategia, analizada desde Delfino y Zubieta (2010), permite ver que los movimientos sociales pudieron combinar diversas acciones tanto en la elaboración y gestión en el ámbito legislativo, judicial, como acciones de protesta expresada en múltiples manifestaciones públicas y visibilización en los medios de comunicación.

Como lecciones de este proceso se destaca que se visibilizó la mercantilización de la tierra urbana mediante la instalación en el debate público desde múltiples medios de comunicación, donde se mostró el volumen de intervención del sector privado y las flexibilizaciones normativas que otorgó el Municipio a estos grupos empresariales que intervienen en el mercado inmobiliario y que están representados por la Ceduc. Esta experiencia es relevante debido a que logra llevar el debate en torno al acceso al suelo urbano, al ámbito de la Municipalidad y en especial al Concejo Deliberante.

Uno de los aportes más relevantes de esta estrategia es la sanción de la Ordenanza n.º 12614, ya que es la primera norma que queda vigente y que grava con un tributo a los desarrollistas e institucionaliza en la Municipalidad una política pública habitacional. Las personas entrevistadas valoran esta norma que capta parte de la plusvalía de los sectores privados, pero también cuestionan el bajo porcentaje que se impuso a los proyectos de los desarrollistas. Estos debates, adquieren sentido al considerar referencias de otras legislacio-

nes, como las de Rosario o Provincia de Buenos Aires, que tienen porcentajes mayores, y más aún si las vinculamos con lo señalado por Wagner (2014) en relación a las políticas tributarias de los países considerados desarrollados.

Como dato diferenciador de los dos momentos temporales en los que se dividió el estudio se caracteriza por la transformación de los sujetos sociales y políticos que protagonizaron las estrategias de disputa por el acceso al suelo urbano, por una parte se evidenció una disminución y/o desvinculación de las ONG, que coincide en Córdoba Capital con la pérdida de representación de la UOBDS, y el cierre de la MCPS. En el nuevo contexto posconvertibilidad se generan nuevas agendas referidas a la cuestión de la desocupación y la problemática alimentaria, y en este escenario adquieren protagonismo diferentes expresiones del Movimiento Piquetero, cuya identidad política se construye desde movimientos o partidos políticos.

La tercera experiencia relevante es la del Triunvirato de San Cayetano, y su rol en la construcción del Renabap y la sanción de Ley n.º 27453 de Regularización Dominial para la Integración Urbana Social 2016-2017. Uno de los aspectos distintivos de estos movimientos populares es su presencia en todo el territorio de Argentina, la masividad para expresarse y la capacidad de presentar propuestas. Este andamiaje nacional y la integralidad de temas que abordan donde confluyen diversos reclamos resumidos en las consignas de las 3 T (Tierra, Techo y Trabajo) enmarcan la cuestión habitacional desde el paradigma de la economía popular. Otro dato distintivo que adquieren estos movimientos es su relación con sectores de la Iglesia Católica, las procesiones a San Cayetano y la identificación con la figura del Papa Francisco designado en marzo de 2013, quien abiertamente apoyó este tipo de movimientos en los Encuentros Mundiales de Movimientos Populares realizados en el Vaticano y en Bolivia. En Argentina y en Córdoba se identificó esta presencia en el grupo de Sacerdotes en Opción por los Pobres, al Movimiento Misioneros de Francisco y en la ciudad de Córdoba el colectivo denominado Común Unión. Estas experiencias de articulación vinculan las dimensiones de la religiosidad popular, con los aspectos referidos con la dimensión política de los procesos organizativos de disputas por los derechos a la tierra y la vivienda. Lo novedoso de este movimiento popular, está en el rol protagónico, que se materializó en movilizaciones, reuniones en el parlamento y demás estrategias políticas para construir la viabilidad políticas para la sanción de una legislación a nivel nacional.

Como límite de esta normativa se destaca que no prevé regulación ni la producción de suelo urbano para generar lotes con servicios y atender la demanda de familias sin viviendas y, tal como lo señala Clichevsky (2000, 2003), siguen siendo políticas referidas a la regularización dominial las que se promueven ante situaciones consumadas de ocupaciones y que los Estados buscan regularizar, aunque en este caso la impronta de la ley refiera a otros aspectos más integrales, como la economía popular, y está motorizada por movimientos populares con capacidad de movilización social y de intervención en la agenda del hábitat popular, lo que indica de alguna manera que siguen siendo espacios en disputa desde una correlación de fuerzas diferentes a los momentos en que se sancionaron las leyes de Regularización Dominial, tanto a nivel nacional como en la Provincia de Córdoba. Al ser una agenda muy reciente la que instala esta ley, considero relevante abordarla en nuevos estudios a los fines de evaluar en qué medida los movimientos populares logran su efectiva aplicación.

Pensar la política pública habitacional como producto de la disputa de los movimientos populares en este periodo, significa reconocer el surgimiento de nuevos movimientos sociales, que construyeron nuevas identidades (Melucci, 1999) en torno a la lucha por la tierra y la vivienda, y una mirada que se fue ampliando y reconfigurando, frente a las cada vez más restringidas posibilidades de acceder a satisfacer sus derechos a un hábitat digno, en el marco del Derecho a la Ciudad.

Al analizar las tres estrategias desde Montaño y Borgianni (2004) con relación a las políticas públicas, las mismas dan cuenta de una relación múltiple que involucra al Estado, los sectores subalternos y las clases dominantes y se manifiestan en forma de conflicto que se canaliza en las disputas de los movimientos populares por imponer sus necesidades y la forma de intervenir para satisfacerlas. Las experiencias reconstruidas expresan un posicionamiento de los movimientos y organizaciones por construir un espacio público societal democrático, tal como lo señala Cunill Grau (1997), y que al mismo tiempo dispute por la apertura y democratización de espacios públicos estatales mediante nuevas mediaciones, que garanticen el respeto a la autonomía y autoorganización de los sectores populares.

Analizadas desde Barreto (2008), estas estrategias colectivas disputaron políticas habitacionales en el ámbito estatal desde una lógica de integralidad que se enmarcó en una concepción de hábitat multidimensional, y que al mismo tiempo pretenden democratizar espacios estatales desde donde construir

las políticas habitacionales. La MCPS reflejó un espacio de acuerdos y concertación para definir las prioridades para financiar proyectos habitacionales. La experiencia de las ordenanzas del Banco de Inmuebles y Reserva de Inmuebles también previó la creación de órganos de monitoreo o asesoramiento con la participación de las organizaciones sociales. La ley de Integración Socio Urbana establece mecanismos de participación en diferentes niveles para la gestión conjunta en su proceso de ejecución como es la Mesa Nacional de Barrios Populares.

Las tres experiencias analizadas, desde Eder (1998), son expresiones de movimientos sociales que representan un nuevo tipo de institución que obliga al sistema institucional a adaptar sus estructuras discursivas. Estas experiencias dan cuenta de una resignificación de los modos de participación territorial tradicionales o de experiencias previas, avanzando en una forma movimentista que articulan diversas organizaciones sociales. En la perspectiva de Cohen y Arato (2001), con la que acuerdo, estos movimientos sociales son una expresión de la recreación de la sociedad civil que ocupa espacios dejados vacantes por los viejos actores en la representación de intereses y la disputa de los mismos. Los movimientos sociales, cada uno de ellos, de alguna manera construyó estructuras discursivas más allá del Estado y el mercado, y añadieron un nuevo mecanismo institucional que desplazó a los viejos movimientos que han sido institucionalizados en las reparticiones políticas tradicionales como mediadores con el Estado. Para Eder (1998) la institucionalización no implica necesariamente el fin de los movimientos sociales, significa la estabilización de una organización de movimiento social como una institución, por lo que concertar o negociar no debe necesariamente significar captación de las organizaciones sociales, tal cual lo demostraron la creación del Renabap y la sanción de la Ley de Integración Socio Urbana en la gestión Macri (2015-2019). El autor también sostiene que es la forma institucional que adquiere el movimiento social, en cuanto contradiga las instituciones existentes, lo que aportará dinamismo a la vida social, y no el estatus de sujeto histórico lo que definirá la importancia histórica de los ciclos de protesta.

Este marco de ideas me permitió reflexionar sobre el rol que desempeñaron en la organización de los conflictos urbanos territoriales los sujetos excluidos del mercado laboral, organizados en torno a los nuevos movimientos populares, mientras que otros actores vinculados a los movimientos sociales de la etapa industrial como los sindicatos, (no todos) aceptaron condiciones de adaptación a las políticas neoliberales. En este aspecto, es significativo el

aporte de Eder (1998) porque es a partir de las características de las organizaciones o movimientos sociales, definidas por su marco de valores y proyecto político institucional, lo que determinará la posibilidad de su cooptación, y no quienes la conforman, por su composición social o de clase.

El núcleo de contradicciones que expresaron las estrategias de acceso al suelo urbano se ubicó en la disputa entre los movimientos populares y los diferentes gobiernos del régimen democrático, en los que permanentemente estuvieron en disputa los límites del poder delegado, los espacios y los términos en los que se producían los intercambios. Para los movimientos populares las posibilidades de penetración de la agenda pública con sus demandas condujeron a la disminución de las desigualdades y a garantizar los derechos constitucionales en un contexto de organización democrática que configura el cambio esperado.

A partir de estas reflexiones y los aprendizajes recuperados en torno a las estrategias desarrolladas, he pretendido recuperar e identificar algunas pistas sobre los avances y retrocesos en el campo de las políticas habitacionales, y desde estos saberes aportar elementos que puedan ser tenidos en cuenta en el diseño e implementación de políticas públicas habitacionales referidas a la producción de suelo urbano. Los resultados y conclusiones de la investigación pretenden aportar en la construcción de una política de acceso al suelo urbano, que tenga vinculación con las políticas tributarias, la planificación urbana, como señala Reese (2016), y que incluya acciones que no se centren únicamente en la solución física del hábitat, sino, como sostiene Castel (1990), que promuevan la participación, educación y organización de los sujetos con impactos sociales significativos.

## Capítulo 7.

### Recomendaciones sobre las políticas habitacionales

---

#### 7.1. La sustentación de las propuestas de políticas públicas

En el marco del referencial normativo se han destacado importantes avances para instituir los derechos a la tierra, el hábitat digno y a la ciudad, y en ese contexto, se registró un proceso internacional y nacional por dar reconocimiento al derecho a la vivienda, junto a los derechos humanos instituidos en 1948 en la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre”. Estos avances a nivel de la conciencia internacional se plasmaron también en Vancouver (1976), donde se realizó a instancias de las Naciones Unidas, la Primera Conferencia de Hábitat y en Estambul (1996) donde se realiza la II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). Otra referencia importante es la Declaración del Milenio que fue aprobada por la ONU, que establece pautas y valores que deberán regir las relaciones de los países y el desarrollo humano en el siglo XXI. También recupero los postulados afirmados en el Foro Social Mundial (2001, 2002 y 2005), donde se destaca “La Carta por el Derecho a la Ciudad”. En el ámbito nacional es necesario tener en cuenta a la hora de pensar una política de hábitat social la “Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina” del año 2005, donde se plasman una serie de políticas y recomendaciones para llevar adelante en el campo del hábitat. Las propuestas se basan, además, entre otros antecedentes, en la Ley n.º 14449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires y en el anteproyecto de ley presentado por CTEP en el ámbito de la Legislatura de Córdoba durante el año 2017.

Entre los principios rectores que recupero de estos antecedentes para las políticas de vivienda y hábitat se encuentran:

- Derecho a la Ciudad y a la Vivienda, entendiendo a estos como el derecho: a) un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana; b) acceder a los equi-

- pamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios; c) desarrollar apropiadamente las actividades sociales y económicas; y d) usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado.
- La gestión democrática de la ciudad, entendida como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda. Otro de los aspectos que reflejan estos antecedentes se refieren al reparto equitativo de cargas y beneficios, la utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, a nivel provincial y municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, con el objeto de evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.

Las propuestas que desarrollo, parten de reconocer como un activo legislativo los aspectos consagrados en la Constitución Nacional, la Provincial y la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Córdoba, de la misma forma que el conjunto de leyes, decretos, ordenanzas y demás normas que avanzan en garantizar diferentes aspectos que garantizan los derechos al hábitat. Asimismo, el contexto desde donde se proponen estas recomendaciones recupera aportes de trabajos desarrollados por diferentes referentes en la temática, de propuestas generadas por los movimientos populares en sus diferentes luchas y los alcances que han tenido algunas de estas en términos de conquistas por instituir legislaciones y políticas públicas.

En el desarrollo de las propuestas, he tenido en cuenta la perspectiva de Reese:

Las formas de funcionamiento de los mercados de tierra urbana han venido produciendo a través de los años una ciudad económicamente desigual, socialmente excluyente, espacialmente segregada y ambientalmente insostenible. Los mercados de suelo son relaciones sociales y por eso es posible y necesario incidir en ellos. Para intervenir en los mecanismos que determinan su funcionamiento, promover un uso sostenible y justo de este recurso, reducir sus precios, producir tierra equipada para los sectores medios y pobres urbanos y repartir más equitativamente las cargas y los beneficios es necesario: a) Promover una nueva visión y legislación en la que el interés común prevalezca sobre el individual penalizando la retención

especulativa de la tierra; b) Articular las políticas urbanas y las habitacionales con las políticas de tributación de la tierra; crear mecanismos para la recuperación y distribución de las rentas del suelo que permitan producir tierra urbana equipada y bien localizada para eliminar las desigualdades urbanas; c) Fortalecer las políticas públicas de regulación urbana y realizar transformaciones profundas a los marcos normativos vigentes. (2014:16)

En esta misma dirección, Wagner (2014) aporta propuestas referidas a la modificación del Código Civil con la inclusión de la función social de la propiedad. La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las leyes y normas generales, así como en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social.

Lo enunciado se enmarca en recuperar o construir un Estado con capacidades entre las que se destaca la función reguladora del mercado inmobiliario mediante políticas activas en favor del derecho a la ciudad, para lo cual recupero los aportes teóricos, situados en el desarrollo de políticas urbanas regulacionistas de Abramo:

(...) contra el regreso de la mano inoxidable del mercado, procuramos demostrar la imperiosa necesidad de luchar por el retorno de la acción pública de coordinación del uso del suelo urbano. Esta intervención pública debe ser renovada por la amplia participación popular en sus decisiones, y superar la fórmula del planeamiento urbano modernista, donde el principio de la racionalidad instrumental delega a pocos las decisiones sobre la vida urbana de todos. (2009: 379-380)

Esta investigación ha reflejado que la pobreza es una expresión de la desigual distribución de la riqueza en una sociedad capitalista y encuentra una de sus manifestaciones en los asentamientos villeros, en las tomas de tierra y otras expresiones de hábitat informal e irregular. Smolka (2002) señala que esta desigualdad produce un círculo vicioso entre informalidad y pobreza, por lo tanto, una política de hábitat podrá incrementar las posibilidades de garantizar derechos si está enmarcada en políticas macroeconómicas redistributivas del ingreso que generen más oportunidades de trabajo e ingresos dignos para que las familias puedan avanzar de manera autogestionada en la resolución de sus necesidades básicas. Este aspecto es muy importante resaltarlo, para no pensar políticas sectoriales desacopladas de los procesos económicos que



generan las condiciones macroeconómicas constructoras de oportunidades para los sectores populares. Por lo tanto, no propongo estos lineamientos en los términos del Consenso de Washington, donde las políticas públicas son consideradas políticas compensatorias de las desigualdades que genera la distribución regresiva del ingreso; por el contrario es necesario pensar integralmente un conjunto de acciones que regule y restrinja la función del capital financiero en el desarrollo de los mercados del suelo, en el marco del desarrollo de una sociedad que distribuya la riqueza socialmente producida de una manera justa.

Las propuestas se sustentan centralmente en los aprendizajes que se recuperaron en las experiencias relevadas a partir de esta investigación, a los fines de nutrir el debate en torno al diseño de políticas públicas desde una perspectiva de derecho a un hábitat digno. En el marco de estas consideraciones y antecedentes, identifiqué aspectos a ser tenidos en cuenta en el desarrollo de una política pública destinada a la producción social de suelo urbano que garantice el acceso al derecho a un hábitat digno.

## **7.2. Las propuestas de políticas habitacionales**

### **7.2.1. Propuestas referidas a nivel institucional**

- Superar las competencias entre el Estado generando una nueva institucionalidad, como propone Barreto (2010) donde se cree una interjurisdicción de cooperación, y se avance en la democratización del Estado mediante la construcción de espacios que canalicen la participación de las organizaciones sociales y los gobiernos locales en el diagnóstico, definición de prioridades y diseños de políticas públicas de hábitat digno con un enfoque multidimensional que se plasme en la institucionalización de programas universales que superen la lógica de los programas focalizados.
- Construir una matriz que conciba al hábitat de manera integral y multidimensional (Barreto, 2010), no reducido a la obra pública tradicional, para lo cual se deberán rediseñar las operatorias para que incorporen componentes de mejoramiento barrial, de regularización dominial, de acceso al suelo urbano y de construcción de viviendas nuevas y/o completamientos, por modalidad cooperativa en gestión asociada con el Estado, trabajo/economía popular, salud, educación, equipamientos comunitarios, capacitación, entre otros componentes.

- El Estado provincial debe abandonar su centralidad en el diseño y ejecución de las intervenciones urbanas destinadas a las políticas de hábitat social y pasar a desarrollar un rol promotor de las capacidades de los municipios, especialmente en la ciudad de Córdoba, donde se ha podido constatar que la intervención provincial ha sido funcional a la no asunción municipal de esta agenda.
- Creación de un área metropolitana entre municipios, el gobierno provincial y nacional para la planificación del desarrollo urbano y la atención de manera articulada, de las expresiones del hábitat informal, producción de suelo urbano, mediante el desarrollo de acciones en torno a políticas de acceso a tierras, infraestructura y vivienda entre otras cuestiones relacionadas. En este espacio se deberán generar y elaborar una propuesta de legislación que prohíba la construcción de barrios cerrados por su carácter segregacionista y antisocial. En este sentido es importante tomar como referencia Ordenanzas como la n.º 1988/12 de la ciudad de Río Ceballos, de la ciudad de Villa María, Unquillo, Alta Gracia, entre otros municipios que han restringido/ impedido este tipo de urbanizaciones.
- Diseño de un área autárquica en el Municipio de Córdoba con afectación presupuestaria, como referencia se puede considerar el Servicio Municipal de Vivienda y Hábitat que tiene la Municipalidad de Rosario u otros municipios que han avanzado en la creación de la forma jurídica de Instituto Municipal de la Vivienda. A nivel de la Provincia de Córdoba, considero importante que la Dirección de Vivienda recupere su carácter autárquico, como antecedente se reconoce el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) con participación del sector social en la gestión.

### **7.2.2. Propuestas referidas a la participación social, capacitación y promoción**

- Fortalecer la autogestión y el desarrollo de organizaciones de base mediante la planificación, gestión y administración directa de los recursos públicos de los programas de hábitat social en sus componentes de acceso a la tierra, los materiales de construcción, la mano de obra y condiciones laborales de seguridad, herramientas, la asistencia técnica y la capacitación entre otros aspectos. Estas lógicas de abordaje permitirán superar las políticas asistenciales a partir de vincular las políticas habitacionales, en su dimensión socio-económica-

política-cultural con el desarrollo social y productivo a escala local y regional. En tal sentido es posible atender la emergencia desde una visión estratégica, ya que los programas habitacionales pueden dejar de ser mera distribución de bienes y generar una sinergia que promueva trabajo, acceso al hábitat y desarrollo social. Promoción de procesos de organización colectiva y autogestión del hábitat, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente constituidas, incluyendo la gestión y administración cooperativa de los conjuntos habitacionales, una vez construidos.

- Promoción de la participación en las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat, los organismos provinciales y municipales deben asegurar la participación de las personas y de las entidades por ellas constituidas, para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa.
- Crear a nivel provincial y municipal instancias de Consejo de Hábitat Popular, que debe actuar como órgano multifactorial de diseño, consulta, asesoramiento, monitoreo de las políticas y programas, con participación de representantes del Estado en sus diferentes jurisdicciones, representantes de las asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, entre otros entes; representantes de colegios profesionales, representantes de las universidades públicas vinculadas a las temáticas del hábitat; representantes del Poder Legislativo.

### 7.2.3. Presupuestos, políticas tributarias y el rol de la economía popular

- Promover una política tributaria que grave lotes, viviendas y departamentos deshabitados y que cumplen una función especulativa en el mercado. En este sentido recupero de la propuesta generada por la CTEP (Córdoba) en el anteproyecto de ley provincial que propone una contribución adicional específica sobre el impuesto inmobiliario urbano correspondiente a predios baldíos, casas deshabitadas, de un porcentaje equivalente a lo establecido por la ley n.º 14449 de Acceso Justo al Hábitat de Buenos Aires, que corresponda a la planta urbana vacante o baldíos por aplicación de la ley impositiva. De igual manera se podría avanzar con los municipios.
- Afectación de partidas presupuestarias por ley a nivel provincial y por ordenanza a nivel de la ciudad de Córdoba, con el fin específico de ser destinado a una cuenta especial para la administración de

fondos para la implementación de políticas de vivienda y hábitat. Como antecedente a nivel de la provincia de Córdoba se destaca la ley n.º 9854 del Programa Vida Digna.

- Diseñar políticas tributarias, como señala Reese (2014), que relacionen las políticas urbanas y las habitacionales con las políticas de tributación de la tierra, para crear mecanismos para la recuperación y distribución de las rentas del suelo, por ejemplo, gravar impositivamente cuando se cambien los patrones de uso del suelo para ser urbanizadas nuevas zonas y con este plusvalor constituir fondos para la inversión en programas destinados a proyectos de hábitat social. Gravar impositivamente a los fines de recuperar estas inversiones a los sectores sociales de mayores ingresos cuando se benefician con obras de infraestructura y las mismas hayan sido solventadas con financiamiento público. En el caso de la provincia de Córdoba será necesario revisar el decreto 1693/16 que crea la Mesa Única de Loteos (MEUL) y que no prevé ninguna captación de parte de la renta que generan los loteadores privados. En el caso de la ciudad de Córdoba se deberá revisar la Ordenanza n.º 12077 de Convenios Urbanísticos y profundizar la Ordenanza n.º 12614. Para estos aspectos es importante revisar y tomar como referencias las normas vigentes en la materia (Ley de Acceso al Hábitat Justo, las ordenanzas de la ciudad de Rosario entre otros).
- En este marco es importante profundizar los fondos de partidas específicas que fue generando el Estado Provincial para la cuestión habitacional, para lo cual tomo como referencia las partidas afectadas por ley para el programa Vida Digna (Ley n.º 9854), que atiende el déficit cualitativo, el Programa Lotengo y las acciones de Mejoramiento Barrial que se han realizado con fondos provinciales.
- En lo referido a la ejecución se deberá tener en cuenta la contratación de obras a organizaciones sociales, en tal sentido se propone que el Estado provincial y los municipios que participen de la implementación de las diferentes líneas de políticas públicas deberán contratar al menos el veinticinco por ciento (25 %) de la ejecución de las obras a ejecutarse a organizaciones cooperativas, mutuales, asociaciones civiles sin fines de lucro, tal como lo establece la Ley nacional n.º 27453.

#### 7.2.4. Regularización urbana y dominial de los Barrios Populares

- Es necesario que el Estado provincial y de los municipios avancen en el abordaje de la “Regularización Urbano Dominial” en la perspectiva de la creación de unidades ejecutoras que integren los diferentes despóticos normativos existentes, o que se creen en función de la intervención en este campo.
- En las situaciones referidas a la regularización y escrituración de viviendas deberían actuar de manera integral la Ley n.º 9811 de escrituración de vivienda sociales, la Ley nacional n.º 24374 y su modificatorio n.º 25.797 y n.º 26493 a los fines de abordar aspectos referidos a la regularización y escrituración de viviendas.
- En la regularización urbana dominial de barrios populares es factible articular las competencias generadas por la Ley provincial 5288 “ley de Villas” con la Ley nacional n.º 27453 de Regularización Urbana Dominial, las que permiten abordar la cuestión dominial, urbana de una manera integral y multidimensional. En este aspecto es importante recuperar experiencias como las del PROMEBA, independientemente de los financiamientos internacionales, incorporando en estas intervenciones otras dimensiones referidas a la economía popular, salud, educación, entre otros aspectos referidos a la integralidad dimensión habitacional.
- A los fines de avanzar en el caso particular de la ciudad de Córdoba en lo referido a la regularización urbana de situaciones en irregularidad e informalidad es necesario que se sancionen ordenanzas específicas que superen la visión restringida y excluyente de la Ordenanza n.º 8060/85 y recupere aspectos de la Ordenanza 11689/01 y formule una nueva norma a los fines de abordar las problemática de los asentamientos villeros, tomas de tierras, loteos populares, promoviendo su urbanización desde una lógica integral de atención de estas manifestaciones del hábitat informal como una de las expresiones de la pobreza urbana.
- Los procesos de regularización urbano dominial deben incluir un componente por proyecto que prevean la participación y elección de representantes. En cada proceso particular de integración socio-urbana de villas y asentamientos se debe asegurar la plena participación de los habitantes, tanto en forma individual como colectiva.

Considero adecuada y pertinente la modalidad de Mesa de Gestión, para la elaboración y monitoreo de los planes particulares de Integración Socio-Urbana para llevar a cabo las acciones prescriptas, los que deben someterse a consideración y aprobación previa de una Mesa de Gestión participativa para la urbanización de villas y asentamientos, integrada por representantes estatales, y de representantes del barrio alcanzado por la misma.

- Crear Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos y Barrios Populares, que se constituya en la herramienta única y centralizada de relevamiento, captación y registro de datos para la implementación del régimen de integración socio urbana de villas y asentamientos. Esta instancia tendrá que desarrollar sus funciones en coordinación con los municipios y el Estado nacional en el marco del Renabap decreto 358/2017. El Registro deberá relevar, documentar, estudiar y registrar de modo pormenorizado la ubicación, características y condiciones de las villas y asentamientos precarios existentes.
- Promover la mediación obligatoria en el ámbito público, con participación del Estado provincial y municipios para menguar la figura de usurpación, en los casos de ocupaciones de tierra, a los fines de garantizar el derecho a la defensa y la solución con intervención estatal, evitando la judicialización.
- Promover desde el Estado en sus diferentes jurisdicciones, campañas informativas, para que los medios de comunicación desempeñen un rol educativo y de sensibilización social, desde la perspectiva de los derechos, frente a la cuestión del hábitat informal e irregular, a los fines de contribuir a la superación de la discriminación y segregación que sufren los habitantes de estos territorios, con el propósito de promover los procesos de integración urbana y social.

#### 7.2.5 Producción social y solidaria de suelo urbano

- Creación de Bancos de Tierras a nivel provincial y municipal, afectando terrenos del Estado municipal y/o provincial que hubieran sido declarados prescindibles. El municipio en el caso de la ciudad de Córdoba cuenta con la Ordenanza n.º 12614 de Reserva de Inmuebles que puede servir de marco para avanzar en estos aspectos. Los estados provincial y municipal en esta línea podrán acep-

tar donaciones, con el mismo destino, de particulares o del Estado nacional en el marco de las leyes n.º 23967 y n.º 24146; del decreto nacional n.º 835/14 del registro denominado “Banco de Tierras”, como así también podrán cobrar deudas receptando terrenos para afectarlos al Banco de Tierras, o aplicar los mecanismos previstos en la Ley nacional de Prescripción Administrativa. Otras de las estrategias es la incorporación de tierra vacante en cada área urbana con posibilidades de urbanizarla y dotarla de infraestructura para la producción de programas de lotes con servicios, que puedan ser comercializadas con distintos niveles de subsidio, (parcial o total) y de esta manera favorecer que la población de ingresos insuficientes acceda a la compra de lotes y de esta forma intervenir en la regulación del mercado de tierras.

- Otra modalidad es la articulación estatal con sectores privados sin capacidad para el desarrollo de la gestión de urbanización, es otra modalidad que puede ser utilizada mediante las figuras de Fideicomiso (Córdoba dispone de la Ley n.º 7688), donde el privado puede cobrar el aporte de la tierra con un porcentaje de lotes con servicios. Esta modalidad no implica contar con recursos para el pago de la tierra, pero sí para la infraestructura.
- Otra modalidad en la producción de suelo urbano se refleja en las experiencias desarrolladas por organizaciones sociales como los casos relevados en esta investigación (UEPC, Mutual Mugica, Coop. Felipe Varela entre otros), las que han demostrado capacidad de gestión para los procesos de urbanización. En este marco el Estado puede cumplir un rol de promotor y facilitador, potenciando la sinergia con las organizaciones sociales, quienes son los entes ejecutores de los proyectos de urbanización social.

#### **7.2.6. Costos de institucionalización y acceso universal a servicios básicos**

- Implementación con participación y auditoría de un observatorio de Hábitat de las políticas de las tarifas sociales de agua, luz y el impuesto inmobiliario social (decreto 1357/2006, Ley 27453-CVF), y tasas municipales con participación de las organizaciones sociales vinculadas al hábitat y ONG para garantizar el acceso inmediato de las poblaciones a estos derechos, que reducen los costos de institucionalización, garantizando una política habitacional de acceso

universal en el marco del derecho a la ciudad.

- Otra tarea es el asesoramiento a la población en los aspectos sociales, técnicos y legales que les permitan consolidar la posición adquirida una vez que accede a la solución habitacional con o sin escrituras para evitar que sectores privados que buscan adquirir estas viviendas cuando se encuentran en zonas de desarrollo inmobiliario y de esta forma evitar maniobras especulativas y de despojo. También será importante que estas áreas presten asesoramiento permanente en aspectos legales vinculados a cambios de titularidad, conflictos intrafamiliares, etc.
- Los municipios deberán crear un registro de loteos y planes de vivienda autorizados para ser comercializados y asesorar a la población sobre los lotes que se ofrecen en el mercado a los fines de evitar la acción generada por los loteos fraudulentos, la adquisición de terrenos y/o viviendas que no se encuentran en condiciones de ser ofrecidos en el mercado.

#### **7.2.7. Financiamiento destinado al acceso a la vivienda nueva, mejoramiento habitacional y el acceso al suelo urbano**

- Establecer un presupuesto específico a nivel provincial (la provincia de Córdoba cuenta con la Ley n.º 9854 destinada al Programa Mejoramiento Habitacional-Vida Digna y líneas del Banco de Córdoba que deberán ampliarse para incorporar a sectores con ingresos informales) y a nivel municipal para el financiamiento a través de las instancias propias que fije el Estado provincial, o los municipios, organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, que serán consideradas Organizaciones de Microcrédito para el otorgamiento de préstamos a las familias u organizaciones sociales, en los siguientes aspectos:
  - Ampliación, refacción, terminación y/o mejora de la vivienda.
  - Construcción de vivienda nueva.
  - Construcción o terminación de instalaciones internas, incluyendo la conexión a redes de servicios básicos.
  - Construcción de redes públicas domiciliarias de servicios básicos.
  - Compras colectivas de terrenos para ser afectados a la producción de lotes con servicios.
  - Financiar la construcción/mejoramiento de vivienda rural



en el marco de la Ley de Agricultura Familiar n.º 10657 y de Regularización Dominial n.º 24374, que garantice los derechos y titulación de la propiedad de la tierra.

Para poner en marcha estas iniciativas es necesario pasar de las lógicas que imperaron en la década de 90 y que aún perduran, ya que como afirma Chiara:

El desarrollo de una política en este sentido exige un cambio en el paradigma que orientó el desarrollo de capacidades institucionales en la década pasada; esto es, tenemos que pasar del desarrollo de capacidades para que la sociedad se haga cargo de lo que antes se hacía cargo el Estado, a fortalecer las capacidades de gobierno. (2003:124)

Para terminar, recupero a Yujnovsky, quien sostiene que una política en esta dirección está relacionada al “(...) derecho a la vivienda como un objetivo social y político, pero también ético de justicia social, que persiguen las sociedades realmente democráticas”. (1984:18).

## Bibliografía, referencias e índices

---

### Bibliografía

- ABRAMOS, Pedro (2009). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana, Vol. V*, Textos Urbanos. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- AQUIN, Nora (1996). “La relación sujeto-objeto en el trabajo social: una resignificación posible”. En: *La especificidad del Trabajo Social y la Formación Profesional*. Córdoba: Editorial Espacio.
- AQUIN, Nora y González, Cristina (1998). “*La Mesa de Concertación de Políticas Sociales ¿modelo a replicar?*” Córdoba, Argentina: Espacio Editorial.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1994), “La Hechura de las Políticas”. Grupo Editorial México. México.
- ALARCÓN, Inés, Galán, Marco A., García Sotomayor y María Cecilia (2004) Ponencia “Concertación y políticas sociales: Mecanismos de gestión asociada, cuestiones públicas societales y construcción de territorialidad” en VI Seminario de REDMINI Teoría y práctica en la gestión del desarrollo local y regional en Argentina. Villa María. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Villa María.
- ARGUMEDO, Alcira (2005). Cap. “Las Sociedades y la escena Mundial” en *Crisis de las Ciencias Sociales de la Argentina en Crisis*. Consejo de Decanos F.C.S. y H. Buenos Aires. Argentina.
- ASE, Iván (2006). La Descentralización de los Servicios de Salud Córdoba/ Argentina. Entre la Confianza Democrática y el Desencanto Neoliberal. Buenos Aires: *Salud Colectiva* Vol. 2. n.º 2.
- BAER, Luis (2008) “Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo: un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000”. En: *Proyección*, Año 2008, n.º 5, 31 p. Disponible en: <http://bdigital.uncu.edu.ar/3256>.
- BARRETO, Miguel Ángel y Romagnoli, Venettia (2007), “Programa de mejoramiento barrial de Argentina (Pro.Me.Ba)”. Ponencia presentada en CD. ¿Un avance en la gestión oficial del hábitat informal? Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, (IIDVi-FAU-UNNE). Córdoba.

- BARRETO, Miguel Ángel (2008) “La comprensión del problema habitacional desde una perspectiva compleja para su abordaje integral”. XIV Encuentro de la red ULACAV. <https://redulacav.org/reorganizar/2008-xiv-encuentro-universidad-de-buenos-aires-argentina/>
- BARRETO, Miguel Ángel (2010). El Concepto de “Hábitat Digno” Como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. *Revista INVI*. 25. 10.4067/S0718-83582010000200005.
- BARRETO, Miguel Ángel y Lentini, Mercedes (2015). *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- BARRETO, Miguel Ángel (2016) *La perspectiva integradora de los derechos. Actuar desde las disciplinas pensando desde la complejidad*. Formación Universitaria en Hábitat. 20 años de experiencia de la Red ULACAV Lugar: México; Año: 2016; p. 152-162.
- BAGNERA, Paola (2016): *El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano*. Buenos Aires. CLACSO.
- BATTISTINI, Osvaldo (2002) “Democracia, desigualdad y violencia social”. Ponencia presentada en el V Congreso Nacional sobre Democracia. 6 al 9 de noviembre, Universidad Nacional de Rosario. Argentina. Publicado en CD.
- BODEMER, Klaus, Coraggio, José Luis y Ziccardi, Alicia (1999). “Las Políticas Sociales Urbanas al inicio del nuevo siglo. Documento Base Red-Urbal”. Cuaderno de Investigación. Unión europea - CD de Montevideo.
- BOITO, María, Cervio, Ana, Espoz, María Belén (2009) “La gestión habitacional de la pobreza en Córdoba: el antes y después de las ciudades-barrios”. *Boletín Onteaiken*, n.º 7.
- BORGIANNI, Elisabeth y Montañó, Carlos (2004). *La Política Social Hoy*. São Paulo: Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social 2 Edición. Brasil.
- BORÓN, Atilio (2007). *Reflexiones sobre el poder, el Estado y la revolución. El tema del poder en el pensamiento de izquierda en América Latina*. Editorial Espartaco Córdoba, Argentina.
- BOURDIEU, Pierre (1988) *Cosas dichas*. Editorial Gedisa. Colección El mamífero parlante. Serie Mayor. Buenos Aires.
- BOURDIEU, Pierre (1993) “Espacio social y poder simbólico” en *Cosas dichas*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- BOURDIEU, Pierre. (1999) *Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción*. Anagrama: Barcelona.
- BOURDIEU, Pierre (2001) *Las estructuras sociales de la economía*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, Argentina.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (1997) “La Reforma del Estado de los Años Noventa. Lógicas y Mecanismos de Control”. (Brasilia: DF Cuadernos MARE Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, 1997).
- BRUSSINO, Silvina et. al. (2005). “Evaluación de resultados e impactos de la relocalización

- de familias de villas, durante el periodo 2003-2005” Resol. 063/05 SeCyT. UNC. Córdoba.
- BUTHET, Carlos (2006). *Inclusión social y hábitat popular. La participación en la gestión del hábitat*. Ed. Espacio. Bs. As. Argentina.
- CAPDEVIELLE, Julieta María (2014) “Espacio urbano y desigualdades: las políticas públicas y privadas en la ciudad de Córdoba, Argentina (1990- 2011)”. *Cuadernos Geográficos* 53(2) pág. 135-158. e-ISSN 2340-0129. Instituto de Humanidades. Conicet. UNC. Córdoba.
- CÁRDENAS, Gonzalo Horacio (2002). *La Sociología Neocolonialista en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo.
- CARIOLA, Cecilia (Coord). (1992) *Sobrevivir en la Pobreza: El Fin de una Ilusión*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- CASTEL, R. (1990) “La dinámica de los procesos de marginalización”. París: 1º Encuentro del Espacio Institucional.
- CASTEL, Robert (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.
- CENTRO DE ESTUDIO LEGALES Y SOCIALES (2013). Informe Año 2013 IV. Vivienda adecuada y déficit habitacional. Intervenciones complejas y necesarias. Derechos Humanos en Argentina. Buenos Aires.
- COELHO, Ramiro (2016). Capítulo 2: “Apuntes sobre la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y su proyecto político económico y social en el marco de la economía popular social y solidaria”. En *Pedagogía, política y acción colectiva. El Caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)* (pág. 20). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- CORDERA CAMPOS, Orlando (2000) “Globalización y Política Social: equidad e inequidad en los cambios del mundo”, en CORDERA, R; ZICCARDI, A: *Las políticas sociales de México al fin del Milenio* (México: Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Economía, UNAM, Ed. Miguel A. Porrúa, 2000).
- CLEMENTE, Adriana (1985) “Estrategias de Vida y Adaptación al Riesgo”. Actas de las Jornadas: La Problemática Urbana en las Grandes Ciudades. Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.
- CLICHEVSKY, Nora (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. CEPAL. Santiago de Chile.
- CLICHEVSKY, Nora (2002). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Clichevsky N. Ed.- Lincoln Institute of Land Policy.
- CLICHEVSKY, Nora (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de Regularización en América Latina*. CEPAL, División Medio ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- CHIARA, Magdalena (2003) “Gestión pública participativa: espacio estratégico para

- orientar las políticas sociales hacia el desarrollo local”, en González Bombal, I, *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, Buenos Aires, CENOC, CEDES, Universidad de General Sarmiento.
- COHEN, Jean L. y Adrew Arato (2001). Fondo de Cultura Económica. Páginas 556-635. México.
- COHEN Ernesto, Martínez R., Tapia L. y Medina A. (1998). “Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales”. Volumen I y II. Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- COLECTIVO de Investigación Llano en Llamas (2014). “Criminalización de la pobreza y judicialización de las luchas políticas/sociales en la Provincia de Córdoba”.
- CUNILL GRAU, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Editorial Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela.
- CUNILL Grau, Nuria (2004). “La democratización de la Administración pública. Los mitos a vencer”. En: L. Bresser Pereira, N. Cunill Grau, L. Garnier, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.
- DELFINO, Gisela y Zubietta, Elena M. (2010). “Participación política: concepto y modalidades” -*Anuario de investigaciones* vol. 17. Versión On-line ISSN 1851-1686 Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.
- DI VIRGILIO, María Mercedes et al. (2007) *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros* ISBN 978-950-29-0980-6- Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Argentina.
- DI VIRGILIO, María Mercedes y Gil y de Anso, María Laura (2012) “Estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires (Argentina)”, *Revista de Estudios Sociales*. URL: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/7442>
- ELORZA, Ana Laura, Alvarado Rodríguez, Mónica y Monayar, Virginia (2019) ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba”, Argentina. <http://dx.doi.org/10.30972/crn.26263790> ISSN 1666-6186. Volumen 26 n.º 26 (junio de 2019) Pp. 049-068 - Recibido: 26-07-18.
- ESPAÑOL, María José y Echeverría, Andrea (2010). *Donde hay una necesidad nace una organización*. Capítulo II: “Las organizaciones territoriales y el proceso histórico de urbanización e industrialización en el área metropolitana”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.
- EDER, Klaus (1998): “La institucionalización de la acción colectiva. Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales”. En *Los Movimientos Sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Pág. 337 a 359. Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina editores. Editorial Trotta. Madrid.
- FRANCO, María José y Medina, L. (2011). “La protesta territorial en Córdoba entre

- el auge y la crisis neoliberal (1989-2003)”. Ponencia. Instituto de Investigación Gino Germani.
- FRASER, Nancy (1991). “La lucha por las necesidades”. Esbozo de una teoría crítica, socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. México.
- FRASER, Nancy (1997). *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- GALÁN, Marco Antonio (1997). Ponencia “Jornada Mejores Prácticas en Hábitat Social”. Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- GALÁN, Marco Antonio (2008). “Evaluación de las políticas de hábitat implementadas en los asentamientos Villeros de la Ciudad de Córdoba en el periodo 1999-2006”. Informe proyecto Resolución SeCyT n.º 2074/2008. Córdoba.
- GALÁN, Marco Antonio (2010). Tesis Maestría “Las Políticas de Hábitat en los asentamientos villeros periodo 1999-2007”. IIFAP. UNC. Córdoba. Argentina.
- GALÁN, Marco Antonio (2013). “Análisis de las estrategias de acceso al suelo urbano para viviendas, de poblaciones situación de pobreza y de políticas públicas sobre la cuestión, 1983-2009”. Informe proyecto Resolución SeCyT n.º 314/2010. Córdoba.
- GALAFASSI, Guido (2011). “Teorías diversas en el estudio de los movimientos sociales. una aproximación a partir del análisis de sus categorías fundamentales”. Cultura y representaciones sociales. Buenos Aires.
- GALLAR, María Antonia (1993) *La integración de métodos y la metodología cualitativa. una reflexión desde la práctica de la investigación*. Editorial: Crujía / Stella. Encuadernación / colección: itinerario. ISBN 9789871004997
- GARGANTINI, Daniela M. (2005) *Gestión local del hábitat. Experiencias en municipios intermedios*, EDUCC / Colección Thesys 7, Córdoba, Argentina.
- GONZÁLEZ Alcantud, José (1998) Antropología y Política sobre la Formación... [https://issuu.com/brague/docs/gonzalez\\_alcantud\\_jose\\_a.\\_\\_antropo-](https://issuu.com/brague/docs/gonzalez_alcantud_jose_a.__antropo-) ISBN: 9788476585337. Editorial: ANTHROPOS. España.
- GEERTZ, C. (1994) *Conocimiento local*. Capítulo 3: “Desde el punto de vista nativo”: sobre la naturaleza del conocimiento antropológico. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- GRALIGA, Emilio (2004) *Políticas Públicas: Fases y fallas como proceso de satisfacción social* (Córdoba: EDUCC, 2004).
- GUBER, Rosana (1991) *El Salvaje Metropolitano*. Buenos Aires: Primera Edición. Legasa. Buenos Aires.
- GUBER, Rosana (2001): *La Etnografía. Método, Campo y reflexividad*. Buenos Aires-Bogotá. Grupo Editorial Norma.
- GUTIÉRREZ, Alicia (2005) *Las prácticas sociales: una introducción a Pierre Bourdieu*. ISBN 987-1110-20-0. Ferreyra Editor. Córdoba.
- GUTIÉRREZ, Alicia (2007): *Pobres como siempre*. Tesis doctoral Córdoba 1989-1993.

- Ferreyra Editor, Av. Valparaíso km. 6½ - 5016 Córdoba. ISBN n.º 978-987-1110-12-4 Córdoba. Argentina.
- GOLBERT, Laura, (1999), “Breve historia de las políticas sociales en la Argentina”, en Rubén Kaztman (Coord.) *Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay. Un ejercicio Exploratorio*, Organización Internacional del Trabajo y Fundación Ford, Chile.
- GONZÁLEZ ALCANTUD, José Antonio (1998) *Antropología y Política. Sobre la formación cultural del poder*. Barcelona, Anthropolos.
- HABITAR ARGENTINA (2013) Jornada Congreso Nacional: Iniciativa multisectorial por el derecho a la tierra, la vivienda y el hábitat. <http://www.habitaargentina.blogspot.com>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (Indec) (1991): Censo Nacional de población, Hogares y vivienda - Argentina. [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (Indec) (2001): Censo Nacional de población, Hogares y vivienda - Argentina. [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (Indec) (2010): Censo Nacional de población, Hogares y vivienda- Argentina. [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- IAMAMOTO, Marilda, (2003) *El Servicio Social en la contemporaneidad, Trabajo y formación profesional*, São Paulo, Brasil, Cortez Editora.
- IANNI, Octávio (1996) *A Idéia de Brasil Moderno*. Editora Brasiliense, São Paulo.
- JANOSCHKA, M. y Sequera, J. (2014). “Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista”, en *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*, Juan José Michelini (ed.), pp. 82-104. Catarata. Madrid. ISBN: 978-84-8319-887-2
- LEFEBVRE, Henri (1971). *De lo rural a lo urbano*. Ed. Península. Barcelona. España.
- LEFEBVRE, Henri (1976). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Ed. Península. Barcelona.
- LIBORIO, Miriam (2013). *La vivienda agrupada y colectiva de gestión privada: aportes para una revisión disciplinar*. Ed. Advocatus. Córdoba, Argentina.
- LIBORIO, Miriam y Peralta, Carolina (2018) *El Accionar de los Agentes Inmobiliarios de Gestión Privada. Sector Suroeste de Córdoba. Los Manantiales*. INVIHAB. FAUD. UNC.
- MARENGO, Cecilia y Elorza, Ana (2009) “Globalización y política urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes”. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, Volumen 8.
- MARZIONI, Guillermo (2012). “Hábitat Popular Encuentro de Saberes” ISBN: 978-987-584 - ISBN:9789875844148 bibliografía de Voros S.A. Bucarelli 1160. Capital. [www.bibliografika.com](http://www.bibliografika.com). Librería FADU - UBA. CABA.
- MASSETTI, Astor (2010). “Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción

- de un estado progresista en Argentina”. Argumentos. Revista de crítica social, 12, octubre, (2010). Editor: IIGG. FCS. UBA. Buenos Aires. Argentina. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20110420100939/4->
- MELUCCI, Alberto (1994). “¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales?” En: Laraña, Enrique y Gusfield, Joseph (coords.): *Los Nuevos Movimientos sociales. De la ideología a la identidad* (pp. 119-150), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- MELUCCI, Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia* / Formato PDF. pág., 1942-2001. Publicación: Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2018. Edición digital a partir de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. ISBN 968-12-0869-2.
- MERKLEN, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática* (Argentina, 1983-2003). Ed. Gorla. Buenos Aires.
- MERKLEN, Denis (1997), “Organización comunitaria y práctica política: Las ocupaciones de tierras en el Conurbano de Buenos Aires”. *Nueva Sociedad* n.º 149. Buenos Aires.
- MESA DE CONCERTACIÓN SOCIAL (1994) “Reseña práctica desarrollada por la UOBDS y las ONG’s en el ámbito de la Mesa de Concertación Social de la ciudad de Córdoba”. Serviproh, Mutual Mugica, CECOPAL y SeHAS.
- MISEREOR Y AGKED (1992) *La evaluación en la cooperación de las iglesias para el desarrollo*. Edit. Espacio. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.
- MONAYAR, María Virginia (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.
- MONAYAR, María Virginia (2014) “Informalidad urbana y acceso al suelo. Políticas habitacionales en el municipio de Córdoba 1990-2010”. Universidad Nacional de Tucumán. Facultad de Filosofía y Letras. Tesis Doctoral. Doctorado en Ciencias Sociales orientación Geografía.
- MONAYAR, María Virginia (2018) *Ocupación informal del espacio urbano. Situaciones, características y factores determinantes, en el municipio de Córdoba, Argentina 1990-2010*. Editor Centre de Política de Sòl i Valoracions, CPSV / Universitat Politècnica de Catalunya, UPC.
- MÚNERA, María Cecilia (2011). “Construcción social del hábitat: Más allá de una política de producción de vivienda”. Recuperado de <http://construccionsocialdelhabitat.wordpress.com/conceptos-basicos>. Buenos Aires.
- MÚNERA, María Cecilia, Echeverría, María Clara y Mesa, Nora Elena (2010). “Construcción Social del Hábitat, asunto vital”. Recuperado de <http://construccionsocialdelhabitat.wordpress.com/conceptos-basicos>. Bs. As.
- Pérez Sainz, Juan Pablo (1989). *Respuestas Silenciosas*. Unesco, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.



- OLSON, Mancur (1971). *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press (1ª edición, 1965). *La Lógica de la acción colectiva*, México: Limusa, 1992.
- ORTÍZ FLORES, Enrique. (2004). “Notas sobre la producción social de la vivienda. Elementos básicos para su conceptualización e impulso”. México, D.F.: Casa y Ciudad (2007). “Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de la vivienda”. México, D.F.: Coalición Internacional para el Hábitat. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/34662114/Enrique-Ortiz-Produccion-Social-Vivienda>
- OSZLAK, Oscar (1980). “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. *Estudios CEDES*, Vol. 3, n.º 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.
- OSZLAK, Oscar (1992). “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”. Mimeo. Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*: Edit. Humanitas. Buenos Aires. Argentina.
- OSZLAK, Oscar (2001). “El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros”, ponencia presentada en VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires. Argentina.
- OSZLAK, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, *Documento G.E. CLACSO* n.º 4.
- OSZLAK, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, vol. 2, n.º 4, pp. 99-128. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004>.
- PARRA, Gustavo, *Antimodernidad y Trabajo Social. Orígenes y expansión del trabajo social argentino*; Argentina: UNDL y Espacio Editorial, 2001.
- REPETTO, Fabián (2003). Ponencia “Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social” en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá. Argentina.
- REESE, Eduardo (2014) “Construcción del territorio, mercado y política. La experiencia de la ley de hábitat popular en la Provincia de Buenos Aires”. En *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional* / C. Aljadeff de Goytía [et.al.]; compilado por Daniela Mariana Gargantini. 1ª ed. -Córdoba: Asociación Vivienda Económica- AVE.
- REVISTA *Desafíos urbanos* (1995). N.º 7. Córdoba: CECOPAL. Córdoba. Argentina.
- RODRÍGUEZ, María Carla (2004). Descentralización de la política habitacional. “Una mirada desde el nivel local sobre las características que asume la relación Estado-Mercado en este proceso”. *Mundo Urbano*. Universidad Nacional de Quilmes. <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2000/36-numero-0-abril/37-5-descentralizacion-de-la-politica-habitacional>

- RODRÍGUEZ, Marcela, Buthet, Carlos, Scavuzzo, José y Taborda, Alberto (2004) “Indicadores de Resultados e Impactos. Metodologías de Aplicación en Proyectos Participativos en Hábitat Popular”. MISEREOR y AGKED: Coalición Internacional del Hábitat. Córdoba. Argentina.
- RODRÍGUEZ, Marcela y Taborda, Alberto (2010) *Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: Políticas de Vivienda. Córdoba 1991 -2007*, Editorial Brujas, Córdoba, Argentina.
- SEHAS (1993) *Las villas de emergencia en Córdoba*. SEHAS Ed. Córdoba, Argentina.
- SEHAS (1994): *Servicio Habitacional y Acción Social. Publicación Estudio Diagnóstico de las Villas en la Ciudad de Córdoba*. Córdoba.
- SEHAS (1998) *Dirigentes sociales, prácticas barriales y hábitat popular* (Córdoba, Talleres gráficos Solsona).
- SEHAS (2002): Servicio Habitacional y Acción Social Publicación “Las Villas de Emergencia en Córdoba 2001”. Córdoba: Ed. Gráfica.
- SEPÚLVEDA OCAMPO, Rubén y Fernández Wagner, Raúl (2006). *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. Centro Cooperativo Sueco Ed. San José, Costa Rica.
- SMOLKA, Martim O. (2002): “Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema”. En Fernández Edesio y Alfonsín Betania Ed.: *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. www.lincolninstitute.edu
- SMOLKA, Martim O. (2003): “Informalidad, Pobreza urbana y precios de la tierra”. Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy. www.lincolninstitute.edu. Volumen 15, número 1.
- SMOLKA, Martim O (2012) “Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano”. Web: www.lincolninst.edu. ISBN 978-1-55844-293-1. USA.
- ULACAV XIV Encuentro de la Red (2008): <https://redulacav.org/c80-encuentros/xiv-encuentro-de-la-red-universitaria-latinoamericana-de-catedras-de-vivienda-2008-buenos-aires-argentina/>
- UN TECHO para mi país Argentina (2011): Informe sobre Relevamiento de asentamientos informales de la provincia de Córdoba.
- UNIÓN DE ORGANIZACIONES de Base por los Derechos Sociales. (Documento de circulación a la opinión pública) Córdoba. (agosto 1997).
- SABATTINI, Francisco y Rodríguez Vignoli, Jorge (2006). Extraído de clase teórica de la materia Desarrollo Local III. Maestría en Administración Pública IFAP. Córdoba.
- SABATTINI, Francisco (2006). “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Desarrollo Sostenible División de Programas Sociales. <https://publications.iadb.org/es/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>.
- SVAMPA, Maristella (2005). *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del*

- neoliberalismo*. Ed. Taurus, Alfaguara. Buenos Aires.
- TECHO ONG (2016) “Relevamiento de Asentamientos Informales 2016”. <http://relevamiento.techo.org.ar/>
- TILLY, Charles (1978) *From mobilization to revolution*, Reading: Addison-Wesley. En el libro (2016) *About Tilly: Conflict, power and Collective Action*, Editorial: University Press of America (Rowman and Littlefield Group), Editores: María Jesús Funes, pp.135-157.
- THEODORE, Nik, Peck, Jamie y Brenner, Neil (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados” *Temas Sociales*. Sur Corporación de Estudios Sociales y Educación. [www.sitiosur.cl](http://www.sitiosur.cl). Santiago. Chile.
- TORRADO, Susana (1981). *Sobre los conceptos de “Estrategias familiares de vida” y “Proceso de reproducción de la fuerza de trabajo”: notas teórico-metodológicas*. CEUR, Buenos Aires, Argentina.
- TORRADO, Susana (1995) Vivir Apurado para Morirse Joven. “Reflexiones sobre la transferencia intergeneracional de la pobreza “. En revista *Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Democracia, Desigualdad, Protesta, Comunicación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.
- VASILACHIS, Irene (2006) *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Ed. Gedisa. Barcelona, España.
- WAGNER FERNÁNDEZ, Raúl (2002). “Los programas de mejoramiento barrial en América Latina”, Portafolio de experiencias. Sitio web de URBARED.
- WAGNER FERNÁNDEZ, Raúl (2007) “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina” Inédito. Fernández Wagner, Raúl (2008) *Democracia y Ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*. Colección 25 años 25 libros. Biblioteca Nacional y UNGS.
- WAGNER FERNÁNDEZ, Raúl (2009). “Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates”. En Cravino, María Cristina (Org.) *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. pp. 13-44.
- WAGNER FERNÁNDEZ, Raúl (2014). En *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional / C. Aljadeff de Goytía et. al; compilado por Daniela Mariana Gargantini*. - 1ª ed. Córdoba AVE, 2014. E-Book. ISBN 978-987-27779-3-7 1. *Habitat*. 2. *Financiación de la Vivienda*. I. Aljadeff de Goytía, C. II. Gargantini, Daniela Mariana, comp. CDD 307.336 publicación AVE. Córdoba.
- WAGNER FERNÁNDEZ, Raúl (2015). *El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda*. En Barreto, Lentini, M. (Ed.), *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (29-96). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- WILKIS, Ariel (2004). “Apuntes sobre la noción de estrategia en Pierre Bourdieu” *Revista*

*Argentina de Sociología*, vol. 2, n.º 3, pp. 118-130 Consejo de Profesionales en Sociología. Revista Argentina de Sociología ISSN: 1667-9261 Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

YUJNOVSKY, Oscar (1984), *Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981)*, Grupo Editor Latinoamericano, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

ZILOCCHI, Gustavo (1987). "Artículo sobre Evolución de la Política Urbana en la Ciudad de Córdoba, su relación con el suelo y la Vivienda para los sectores de menores recursos". IIFAP. UNC. Córdoba.

ZILOCCHI, Gustavo (2007). *Villas miseria. La vivienda de los más pobres en la etapa industrial moderno 1930-1970*, El Cid Editor, Argentina.

ZILOCCHI, Gustavo (2011). *El hábitat de los pobres. Cuestiones epistemológicas, segregación urbana y políticas públicas. Referencias sobre Córdoba-Villa María*: Universidad Nacional de Villa María.

## **Documentos consultados**

"Declaración de los Derechos del Hombre" (1948) Organización de Naciones Unidas. Conferencia de Hábitat (Vancouver, 1976) sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat). II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en Estambul (1996). Foro Social Mundial años 2001, 2002, 2005, "La Carta por el Derecho a la Ciudad". Documento Habitar Argentina, año 2010. Constitución de la Nación Argentina, Constitución de la Provincia de Córdoba. Carta Orgánica Municipalidad de Córdoba. Legislaciones del orden: Nacional, Provincial, y de la Municipalidad de Córdoba, referidas en el documento de tesis.

Reglamentos Operativos de Préstamos del Banco Interamericano de Reglamento Operativo Crédito N° 940 OC/AR del PROMEBA y Publicaciones del programa.

Desarrollo N° 1287 OC/AR y N° 1765. OC/AR

Programa de Desarrollo Social de la provincia de Córdoba BID 2006: Evaluación Ambiental y procedimientos ambientales a considerar en el Informe Final BID. Año 2006.

Programa PROMEBA, Ministerio de la Solidaridad, Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Programa Raíces, Resol. N° 324/2000. Ministerio de la Solidaridad. Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2001.

## **Medios periodísticos**

ARANDA, Darío (22 de febrero de 2010) "Conflictos sobre tenencia de la tierra y medioambiente en la región del Chaco Argentino. Catedra UNESCO: informe de la Red Agroforestal", *Página 12*.

- CANAL 10 (11 de noviembre de 2016) Piden reglamentación de la Ordenanza del Banco Municipal de Inmuebles. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=PuL-5lbFCRw>
- CÁMARA, Javier (4 de noviembre de 2012) Se aprobó el discutido Banco Municipal de Inmuebles, pero tiene futuro incierto. *La Voz del Interior*. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/se-aprobo-discutido-banco-municipal-inmuebles-pero-tiene-futuro-incierto>
- CURTO, Rubén (4 de noviembre de 2016) “El Banco de Inmuebles, en un terreno incierto”. *La Voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/node/1086353>
- CURTO, Rubén (16 de noviembre de 2016) “El Banco de Inmuebles, a boxes para un service”. *La Voz del Interior*. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/politica/el-banco-de-inmuebles-boxes-para-un-service>
- EL SHOW DE LA MAÑANA (*Canal 12*) (5 de febrero de 2013) Se reglamentará la Ordenanza de creación del Banco de Inmuebles. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=cJjeiQyx\\_SE](https://www.youtube.com/watch?v=cJjeiQyx_SE)
- GALÁN, Marco Antonio (2017) “Un nuevo amparo para los sin tierra”. *La Ranchada Revista*, año 2, número 7, pág. 4.
- GALÁN, Marco Antonio (2018) “Por el derecho a vivir en la ciudad”. *La Ranchada Revista*, año 3, número 10.
- GARBOVETZKY, Ary (9 de diciembre de 2018) “¿Qué clase de negocios son los convenios urbanísticos?” *La Voz del Interior*. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/que-clase-de-negocios-son-convenios-urbanisticos>
- GUEVARA, Virginia (30 de noviembre de 2008) “La Villa, La Casa y la Vida”. *La Voz del Interior*, Sección Gran Córdoba. Pág. 17.
- LA MAÑANA DE CÓRDOBA (7 de diciembre de 2016) Se movilizan para que no se derogue la ordenanza del “Banco Municipal de Inmuebles”. Recuperado de: <https://lmdiaro.com.ar/contenido/2999/se-movilizan-para-que-no-se-derogue-la-ordenanza-del-banco-municipal-de-inmueble>
- LA TINTA (12 de diciembre de 2016) Reserva de Inmuebles: menos impuestos para los desarrollistas. Recuperado de: <https://latinta.com.ar/2016/12/reserva-de-inmuebles-menos-impuestos-para-los-desarrollistas/>
- LA VOZ DEL INTERIOR (8 de abril de 2012) “Se demora la creación del banco municipal de tierras”. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/se-demora-creacion-banco-municipal-tierras>
- LA VOZ DEL INTERIOR (16 de agosto de 2017) “Amplían a 65 mil el número de beneficiarios del plan Vida Digna”. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/amplian-65-mil-el-numero-de-beneficiarios-del-plan-vida-digna>
- [LA RANCHADA Radio Comunitaria: Programa La Hoa de las Villas y los Barrios. Años 1992-2017.](#)
- PROPATO, Pierina (26 de octubre de 2016) “Por fin la Justicia toma una decisión

que protege a los sectores que no tienen tierra ni vivienda”. *Agencia FARCO*. Recuperado de: <http://agencia.farco.org.ar/noticias/por-fin-la-justicia-toma-una-decision-que-protege-a-los-sectores-que-no-tienen-tierra-ni-vivienda/>

## Índice de tablas

Tabla n.º 1: Viviendas habitadas y deshabitadas. Indec a Nivel Nacional.

Tabla n.º 2: Organizaciones que escrituraron colectivamente con la Ley n.º 7688 (información referida al periodo 1992-2010).

Tabla n.º 3: Listado de planes intervenidos por la Ley n.º 23967 (información referida al periodo 1992-2010).

Tabla n.º 4: Listado de planes con intervención del PROMEBA y con fondos provinciales del Programa Vida Digna en la ciudad de Córdoba (Periodo 2000-2017).

Tabla n.º 5: Organizaciones con terrenos afectados al programa MCMV.

Tabla n.º 6: Origen de los terrenos afectados al programa MCMV según la titularidad dominial.

Tabla n.º 7: Listado de planes de viviendas escriturados periodo años 2000-2017.

Tabla n.º 8: Total de viviendas deficitarias, viviendas ocupadas, desocupadas y hogares que requieren vivienda. 1991-2010.

Tabla n.º 9: Motivos por los que se encuentran desocupadas las viviendas.

Tabla n.º 10: Evolución cantidad de villas, asentamientos y tomas de tierras en relación a la población de la ciudad de Córdoba. 1992-2017.

Tabla n.º 11: Listado de experiencias identificadas como producción de suelo urbano por autofinanciamiento comunitario.

Tabla n.º 12: Estimación de costos de los lotes en relación al SMVM y SIMG.

Tabla n.º 13: Estrategias según la tipología, cantidades de urbanizaciones y familias.

## Índice de entrevistas y números de referencia

### Entrevistas a referentes de organizaciones y movimientos populares

1. Mutual Bajo Yapeyú
2. Cooperativa La Unidad
3. Cooperativa Granja del Sol. IPV Argüello
4. Cooperativa Unión Latinoamericana
5. Mutual Carlos Mugica
6. Cooperativa Arco Iris
7. Cooperativa 24 de Septiembre

8. Cooperativa Dignidad y Libertad
9. Cooperativa de Vivienda, Crédito y Consumo 16 de Abril
10. Cooperativa de Vivienda 26 de Junio
11. Cooperativa 12 de Enero
12. Referente del Loteo Nuestro Hogar II
13. Cooperativa Arpeboch
14. Cooperativa de Vivienda Felipe Varela
15. Comunidad Marta Juana González
16. Movimiento Campesino de Córdoba
17. Referente del Loteo Nuestro Hogar III
18. Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba. UEPC
19. Asociación de Beneficiarios y Adjudicatarios de Planes de Vivienda Hogar Clase Media Mix
20. Confederación de Trabajadores de la Economía Popular
21. Confederación de Trabajadores de la Economía Popular. Comisión de Tierras.

### **Entrevistas a referentes de áreas estatales, académicas y ONG**

Exdirector de Escrituración de Viviendas Sociales  
Exdirector de Hábitat Social Gobierno de Córdoba  
Director Programa Tierras para el Futuro  
Subsecretario de Vivienda. Diprovi  
Exdirector de Hábitat Social Municipalidad de Córdoba  
Profesionales del Estado y ONG

### **Listado de siglas**

ACIF: Agencia Córdoba Inversión y Financiamiento  
AFJP: Administradora de Fondos de Jubilación y Pensión  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales  
CTEP: Confederación de Trabajadores de la Economía Popular  
CCC: Corriente Clasista y Combativa  
COT: Comisión Provincial de Tierras  
DIPROVI: Dirección Provincial de Vivienda  
DIPAS: Dirección Provincial de Aguas y Saneamiento  
ENTEL: Empresa Nacional de Telecomunicaciones

EPEC: Empresa Provincial de Energía de Córdoba  
ERSEP: Ente Regulador de los Servicios Públicos  
FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda  
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  
MCMV: Programa Mi Casa Mi Vida  
MERCOSUR: Mercado Común del Sur  
MOSCM: Movimiento de Organizaciones Sociales Carlos Mugica  
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas  
NEA: Noreste argentino  
NOA: Noroeste argentino  
OB: Organizaciones de base  
ONG: Organización No Gubernamental, entidad sin fines de lucro  
ONU: Organización de las Naciones Unidas  
PEA: Población Económicamente Activa  
PEI: Proyecto Ejecutivo Integral  
PROMEBA: Programa de Mejoramiento de Barrios  
SECyT: Secretaría de Ciencia y Técnica  
UCN: Unidad de Coordinación Nacional  
UEP: Unidad Ejecutora Provincial  
UNC: Universidad Nacional de Córdoba  
UNASUR: Unión de Naciones del Sur  
UOBDS: Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales



## Derecho a la ciudad

Las políticas públicas urbano-habitacionales favorecieron rentas extraordinarias de sectores desarrollistas y permearon un modelo de “ciudad neoliberal”, expresada en la mercantilización del suelo urbano y la generación de ofertas habitacionales desvinculadas de las demandas sociales. Estas condiciones de exclusión promovieron la constitución de organizaciones de base y movimientos populares que disputaron estrategias habitacionales expresadas tanto desde el hábitat informal, ocupaciones de tierras, como en la producción de lotes con servicios, viviendas, urbanizaciones sociales, equipamientos comunitarios y en la gestión de diversas normativas. Estas construcciones sociales generaron aprendizajes para abordar el hábitat popular urbano de manera integral. A pesar de este activo social, técnico, legislativo el “derecho al hábitat como parte del derecho a la ciudad es una de las deudas sociales de la democracia”.