

---

HI \_

Hábitat Inclusivo

---

VIRGINIA MONAYAR

BECARIA POSDOCTORAL DEL  
CONICET CON LUGAR DE TRABAJO  
EN EL INSTITUTO DE  
INVESTIGACIÓN EN VIVIENDA Y  
HÁBITAT (FAUD-UNC)

CONTACTO:

---

virmonayar@gmail.com

Palabras Claves:

*Informalidad Urbana*  
*Acceso al suelo urbano*  
*Política habitacional*  
*Municipio de Córdoba*

Key words:

*Urban informality*  
*Access to urban land*  
*Housing policy*  
*Córdoba City*

*I Tesis Doctoral, Doctorado en*  
*Ciencias Sociales orientación*  
*Geografía. FFyL-UNT. Dirigida por la*  
*Dra. Cecilia Marengo y la Dra. Patricia*  
*Ortiz D'arterio.*

## **INFORMALIDAD URBANA Y ACCESO AL SUELO. POLÍTICAS HABITACIONALES EN EL MUNICIPIO DE CÓRDOBA (1990-2010)<sup>1</sup>**

Lo que se expone en el presente texto, resume parte de la tesis doctoral abocada al estudio de la informalidad urbana, como forma de acceso al suelo en el Municipio de Córdoba (en el periodo 1990 – 2010). Se busca establecer relaciones entre informalidad y condiciones de asequibilidad al suelo urbano, sobre todo de la población de menores ingresos, así como entre informalidad y política habitacional dirigida específicamente a la atención de situaciones urbanas informales.

Algunos de los interrogantes planteados han buscado, a lo largo del trabajo, indagar sobre las características de la informalidad urbana y su expresión particular en el Municipio de Córdoba, así como analizar los resultados y los impactos surgidos a partir de la ejecución de políticas habitacionales frente a estas situaciones.

Se presupone que la informalidad continúa produciéndose y reproduciéndose en el territorio a pesar de las acciones estatales, bajo la hipótesis que dichas acciones, poco tienen que ver con las prácticas y lógicas informales. En este sentido, la meta de esta investigación fue la de conocer y difundir las características y lógicas de la informalidad para colaborar en el diseño de políticas públicas más efectivas.

### **Punto de partida**

En el año 2003, tuve la oportunidad de formar parte de un grupo de profesionales y vecinos autoconvocados, en torno a colaborar con la problemática que atravesaban los habitantes del Loteo “Nuestro Hogar III”. A partir de este acercamiento me comprometí con el equipo a dar seguimiento y análisis a aquellas cuestiones urbanas y habitacionales que se desconocían. Se comenzó por comprender en qué consistía la situación de informalidad por la cual estos vecinos no podían ni siquiera, solicitar la extensión de los servicios urbanos al municipio. A la vez, ellos estaban siendo intimidados por el vendedor de los lotes para cumplimentar con un pago, que luego del 2001 se hacía dificultoso.

El trabajo de más de diez años junto a esta comunidad me permitió comprender no solo las particulares características que hacían de Hogar III un “loteo fraudulento”, sino que ésta no era una situación coyuntural en el

---

Municipio de Córdoba, ni aislada ya que formaba parte de una problemática mayor. En algunas ciudades latinoamericanas más del 50% de la población habita en situación de informalidad y, aunque en Córdoba aproximadamente el 7% se encuentra en esta condición, la informalidad urbana se mantiene y aún se reproduce a lo largo del tiempo a pesar de la existencia de políticas y programas habitacionales. A partir de aquí surgieron una serie de interrogantes que comenzaron a guiar el proceso de investigación que condujo a la tesis doctoral, centrada en tres ejes de análisis: Acceso al suelo, Informalidad urbana y políticas habitacionales para atender estas situaciones. Este trabajo, se desarrolló en el marco de una beca de formación de posgrado, otorgada por el CONICET, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat de la FAUD-UNC.

Diferentes motivaciones han impulsado esta investigación. Por un lado, la necesidad de conocer las posibilidades reales de acceso al suelo por parte de la población y particularmente de aquella con menores ingresos. Por otro, comprender los procesos informales y las lógicas que ponen en práctica aquellos sectores que no acceden al suelo y la vivienda por la vía formal y que construye territorios particulares, así como analizar la incidencia de la política habitacional sobre la informalidad urbana que busca atender.

Actualmente, la mayor parte de la población es urbana. Este crecimiento que se ha visto intensificado en las últimas décadas<sup>2</sup>, significó que en la actualidad más de la mitad de la población mundial viva en ciudades. Particularmente en Argentina y Córdoba cerca del 90% reside en ellas. La mayor urbanización implicó también un proceso que algunos autores denominan “urbanización de la pobreza” (Altimir, 1997; Arriagada, 2000), aunque ello no implica que a mayor urbanización haya más pobreza, sino que se muestra concentrada en los centros urbanos (Mac Donald J., 2008). Las áreas urbanas, son concebidas como espacios de desarrollo, en el sentido por ejemplo que contribuyen a mitigar situaciones de pobreza (Buillon, 2012:31), aunque no para todos.

Estas transformaciones tienen como consecuencia, una mayor demanda sobre el suelo urbano y todos los servicios asociados a él que hacen posible la vida en las ciudades. Desde inicios de los '90 y consecuente con las tendencias socio económicas, las intervenciones habitacionales impulsadas por el mercado inmobiliario se dirigen a los sectores de mayores ingresos (condominios privados, o urbanizaciones residenciales especiales con acceso restringido), con poder adquisitivo para decidir qué les gusta, que necesitan y

*2 El incremento de población urbana, se ha dado por diversos motivos y medios (económicos, sociales, políticos), ya sea por migraciones de ultramar como parte de conflictos bélicos, por migraciones rurales sobre todo de población pobre en busca de mejores condiciones de empleo y más recientemente por población proveniente de países vecinos con expectativas similares a las anteriores.*

---

*3 El municipio de Córdoba, es el segundo aglomerado urbano de Argentina. El periodo seleccionado para realizar el estudio 1990-2010, se fundamenta en la presencia de cambios macroeconómicos y políticos que posibilitan evaluar la evolución de un fenómeno complejo al menos durante 20 años. Asimismo, debido a que, al momento de la entrega del documento final de tesis, los datos del Censo Nacional 2010 no habían sido publicados en su totalidad y la disponibilidad del Censo Provincial de Córdoba 2008, parte del estudio comprendió el periodo 1990-2008.*

*4 El Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB-FAUD-UNC) forma parte del Observatorio Urbano de la UNC, laboratorio que comparte con otros centros de investigación, tanto de la misma Facultad de Arquitectura de la UNC, como el departamento de Geografía de la FFyH-UNC y el IIFAP - UNC. ([www.ouc.unc.edu.ar](http://www.ouc.unc.edu.ar)). El OUC-UNC, junto a la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba iniciaron el proyecto del Monitoreo de la irregularidad urbano dominial de la ciudad de Córdoba, del cual he participado activamente desde el año 2009.*

donde se quieren localizar. Mientras que otros, no sólo los recién llegados (migrantes) a las ciudades sino también los que ya la habitan, ven restringidas sus posibilidades de elección de localización y acceso a suelo urbano de calidad (Erazo Espinosa J., 2012, Marengo & Monayar, 2012). Como bien lo señala Cravino (2006), desde la década de 1930, la cantidad de población que llegaba a la ciudad superó la población industrial requerida, por lo que muchos quedaron al margen de este proceso productivo. Esta situación, consolidó formas precarias de hábitat a la espera de una mejora en las condiciones laborales. Llama la atención que las urbanizaciones precarias se mantienen en el tiempo a pesar, tanto de las modificaciones sociales, políticas y económicas, como de la ejecución de políticas habitacionales. Este es el punto de partida ¿Cuál es el impacto de las políticas habitacionales en la producción y reproducción de las situaciones de informalidad urbana, en el municipio de Córdoba?

Se parte de considerar que las mismas no han logrado ser efectivas tanto por el propio proceso y características de la informalidad urbana, como por el desconocimiento y falta de atención de sus particularidades. La política habitacional sigue una lógica formal que, muchas veces, poco tiene que ver con la lógica de la informalidad.

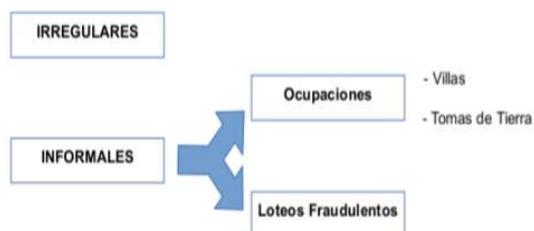
Como aproximación metodológica, sobre la base de los mencionados ejes de análisis, se acotó espacialmente al Municipio de Córdoba y temporalmente el periodo comprendido entre 1990 y 2010<sup>3</sup>. Se analizó la población con menores recursos económicos como demanda de suelo y vivienda y sus posibilidades reales en términos económicos para acceder a ese bien. Surgió aquí la primera dificultad: las urbanizaciones informales, no son identificadas en el Municipio de Córdoba por ningún organismo oficial, ni aún por los censos de población y vivienda. En este sentido, fue necesario diseñar metodologías que permitieran una aproximación cuantitativa de la población habitante en esta situación, tanto como de las características territoriales la informalidad. En esta definición fue muy enriquecedor el trabajo conjunto con geógrafos y especialistas en demografía<sup>4</sup>, la información y trabajo conjunto con los técnicos del Municipio, así como los datos aportados y sistematizados por las oficinas de estadísticas y censos de la provincia y la nación. Asimismo, esa falta de registro implica el poco conocimiento y reconocimiento de las características y la lógica informal, que devienen en la invisibilización del

problema.

En este sentido, se buscó dar cuenta de las lógicas de los procesos informales que ponen en funcionamiento aquellos que no logra acceder al suelo por la vía formal, dado que el suelo y la vivienda son indispensables para el desarrollo de la vida urbana. Esos procesos conforman territorios diferentes, como resultado de la interrelación entre espacio-sociedad-historia.

En el transcurso del trabajo de investigación, la Municipalidad de Córdoba a través de la Dirección de Hábitat, con aportes del Observatorio Urbano Córdoba de la UNC, inició el “Monitoreo de la Irregularidad Urbano-Dominal de Córdoba”, para el relevamiento de las urbanizaciones producidas por fuera de la norma o que no hubieran cumplimentado la totalidad de las reglamentaciones vigentes, en materia de fraccionamiento de tierra y urbanización. En el marco de ese trabajo se definieron ocho categorías de Irregularidad presentes en el Municipio de Córdoba<sup>5</sup> y fueron registradas sobre un Sistema de Información Geográfico (SIG). Las tareas se desarrollaron conjuntamente con la Dirección de Hábitat Municipal e involucraron contactos específicos: reparticiones municipales (dirección de Planeamiento), provinciales (Dirección de Hábitat de la Provincia), organismos prestatarios de servicios públicos (Empresa Provincial de Energía Eléctrica Córdoba y Aguas Cordobesas), Organizaciones no gubernamentales de Córdoba (SEHAS y Techo), entre otros, a fin de tener un relevamiento exhaustivo de las diferentes situaciones.

Luego del análisis de antecedentes y estudios preliminares sobre informalidad y registros obtenidos por trabajo empírico<sup>6</sup>, se propuso clasificar las diferentes situaciones a través de las cuales se producen y/o ofrecen bienes inmuebles, de la siguiente manera:



A partir de aquí, se propuso una aproximación conceptualmente al término “informalidad urbana” y a fin de especificar el universo de estudio

*5 Estos organismos, han diferenciado una serie de categorías irregulares según el iniciador de la urbanización a saber: de producción estatal (municipal o provincial); iniciadas por organizaciones comunitarias y completados por el Estado; producidas por organizaciones comunitarias; realizadas por entidades intermedias; villas de emergencia; asentamientos; loteos ilegales y mixta.*

*6 Trabajo personal y continuo en procesos de regularización en casos de loteos fraudulentos (casos Nuestro Hogar I, II y III y La Huertilla, en Córdoba Capital), desde 2003, así como la participación en mesas de trabajo sobre el relevamiento y mapeo de las situaciones consideradas en transgresión por parte de la municipalidad de Córdoba, como representante del Observatorio Urbano Córdoba (Convenio entre la Dirección de Hábitat -Municipalidad de Córdoba y el Observatorio Urbano Córdoba).*

---

comprendido por tres tipologías de urbanizaciones informales a saber: Villas, Tomas de tierra y Loteos Fraudulentos, resaltando sus particularidades en cuanto al proceso de ocupación del espacio y las modificaciones propias de la dinámica territorial.

Se seleccionaron y analizaron políticas y programas habitacionales que, con diferencias en sus modalidades de implementación y ejecución, han tenido relevancia en la atención de situaciones de informalidad en el municipio de Córdoba en el periodo estudiado, dando cuenta de sus propias lógicas, resultados e impactos frente a estas situaciones.

Finalmente, la meta de esta investigación fue la de conocer y difundir las características y lógicas de la informalidad con el objetivo de colaborar en el diseño de políticas públicas más efectivas para atender la problemática.

*7 Aquellos autores analizados que abordan el concepto de irregularidad, lo hacen particularmente, y según los casos, desde la perspectiva del mercado, de la negación a la norma, o de las posibilidades de regularización. Por su parte, los autores que refieren al término informalidad, señalan particularidades que, si bien mantienen la noción de transgresión normativa, se le agrega la jurídica y/o comercial y la presencia de un promotor informal.*

#### **Las formas de la informalidad, una perspectiva del proceso**

La bibliografía suele utilizar términos como irregularidad o informalidad, de manera indistinta para denominar a todas aquellas urbanizaciones que se ejecutan por fuera de las normativas y legislaciones urbanas. A partir de los aportes teóricos realizados por otros autores (Calderón, 1999; Cardoso, 2003; Clichevsky 1997 y 2009; Jaramillo, 2006)<sup>7</sup>, se consideró necesario y posible establecer una precisión conceptual para el término central abordado en esta tesis: la informalidad urbana.

En todos los casos se refiere a una noción de transgresión hacia una normativa, considerada como el proceso acordado técnica y socialmente (formal), para la aprobación de un producto inmobiliario (suelo y/o vivienda).

A partir de aquí, se definió como informalidad urbana a aquellas urbanizaciones que nunca dieron inicio al proceso normado establecido.

Responden más al accionar de un agente promotor y adquieren una forma propia, según las características de los procesos de ocupación y asentamiento de la población en el espacio. Dentro de la informalidad se pueden distinguir dos categorías las “ocupaciones” (dentro de la cual se observan dos situaciones, las villas y las tomas de tierra) y Los “Loteos fraudulentos”.

La localización de las urbanizaciones informales, mantiene una relación coherente con los procesos y los territorios que cada uno de ellos construye. El territorio es el escenario donde se dirimen los conflictos sociales, atravesado por el espacio físico y natural en el que se desarrolla, la sociedad

---

que lo habita y la historia que la misma ha construido y que es la expresión de ese territorio. Particularmente en lo urbano, el espacio construido se articula directamente con la estructura urbana intrínseca a otras relaciones políticas y económicas (Soja, 2008; Abramo, 2004 y Chavez Ortiz s/d). Villas; Tomas de tierra y Loteos fraudulentos, tienen una expresión territorial y una forma de ocupación espacial particular que responde a las relaciones espacio-sociedad-historia y por lo tanto construyen territorios diferentes que deben ser abordados como tales. La informalidad tiene una forma propia que responde a los particulares procesos, lógicas y necesidades de la población habitante. Estos procesos se expresan en lo urbano y en las modalidades de ocupación de espacio.

La dinámica espacial que han mantenido las ocupaciones informales, ha reflejado la búsqueda de espacios urbanos vinculados a áreas de mayor consolidación. Si bien en sus orígenes, por ejemplo, las Villas, ocupaban tierra periférica y por casos alejadas de las áreas urbanas consolidadas, respondiendo a una estructura demográfica y laboral del momento, en años más recientes buscan la ocupación de tierra interna y cercana a las áreas de centralidad, lo que se vincula con la proximidad entre servicios, posibilidades laborales y residencia, es decir, a los beneficios que supone vivir en áreas urbanas (Monayar, 2014). Esta particularidad en la dinámica de localización histórica de las villas, da cuenta de una lógica territorial específica que poco ha sido contemplada por las políticas, como veremos más adelante.

Tomando como base el "Monitoreo de la Irregularidad Urbano-Dominial", se seleccionaron los casos correspondientes con las tres categorías definidas como "Informal". Las mismas fueron registradas en un mapa de información georreferenciada, por categoría y periodo de conformación (1990-2001 / 2001-2010) (Figura 1). El mismo, ha permitido obtener información precisa y ordenada de la localización, como así también de las condiciones urbanas (patrón de asentamiento, forma de ocupación del espacio, loteo, infraestructura y servicios, etc.), situación ambiental (localización según usos, compatibilidad ambiental de actividades) y, en algunos casos, datos sobre la propiedad de la tierra (según el agente promotor y el modo de ocupación del espacio). Se analizó la evolución de la informalidad urbana en el municipio, como producto y como proceso, sus productores, agentes intervinientes y sus pobladores, a fin de establecer semejanzas y diferencias entre las tipologías señaladas.



ha predominado como forma de ocupación informal en los últimos años. A partir de 2008, en el Municipio de Córdoba se vio, tal como lo titulara un diario local temporada alta de ocupación de tierras. Entre 2005 y 2010 se iniciaron 7 del total de 23 casos registrados en 2010, es decir que más del 30 % se formó en los últimos cinco años del periodo considerado.

que sus habitantes buscan o la resultante de las propias lógicas de la necesidad. Los cambios en las modalidades y prácticas informales en el Municipio de Córdoba<sup>9</sup>, indican la búsqueda de un orden reconocido que los incluya como ciudadanos.

La informalidad, no es la NO forma sino otra forma, otra lógica de ocupación del espacio urbano, que no cumple o no puede cumplir con los procesos acordados formalmente. Estos últimos requieren asumir grandes costos de suelo, compromisos de urbanización, garantías de pago, calidad edilicia, entre otros, que implican la necesidad de contar con un ahorro económico sostenido en el tiempo. Estas condiciones de acceso formal, están ligadas, en una economía de mercado, a las posibilidades de adquirir bienes a través de transacciones económicas, incluidos suelo y vivienda.

Suelo y vivienda, son bienes indispensables para la producción y reproducción de la vida y más aún de la vida urbana. Esas lógicas y procesos necesitan ser analizados, comprendidos e incorporados en las modalidades, diseño, ejecución y evaluación de los programas habitacionales y no sólo cuando se considera la regularización de la informalidad, sino de manera preventiva, posibilitando la elección y desarrollo equitativo de cada sector social en la conformación del territorio urbano. Si la informalidad es la falta ante una forma antepuesta, es necesario analizar, entender y rever, no sólo la lógica formal de la ciudad sino también la de la informalidad. El desconocimiento de las formas de la informalidad, es también parte de la invisibilización de un problema y de la efectividad de las soluciones ante el mismo.

Figura 2: Ejemplo de conformación espacial de situaciones de informalidad urbana (Villa “La salada” – izquierda- y Loteo fraudulento *Nuestro Hogar III* y Toma de tierra “Pueblos Unidos” -derecha-)



Fuente: [www.earthgoogle.com](http://www.earthgoogle.com) (Lo resaltado es propio)

9 El estudio abarcó el análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) e Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH), para los censos 1991, 2001 y 2010, desagregado por indicador. Del mismo, se pudo identificar que las condiciones habitacionales, sobre todo el nivel de hacinamiento, había empeorado en el periodo intercensal 2001-2008 a pesar de

una mejora en la capacidad de subsistencia de los hogares. Esta relación se había dado en forma inversa en el periodo anterior (1991-2001), demostrando la falta de relación entre la capacidad adquisitiva cotidiana de los hogares y las mejoras habitacionales. Suelo y vivienda son bienes costosos que requieren de un ahorro económico sostenido en el tiempo.

10 Este dato se calcula en base a Censo Nacional 2010, considerando hogares que presentan déficit cuantitativo de vivienda aquellos hogares que residen en unidades habitacionales no aptas o no adecuadas (Vivienda rancho, casilla, local no construido para habitación, pieza de inquilinato, hotel/pensión, vivienda móvil y en la calle), más los hogares que comparten vivienda con otros (hacinamiento por hogar).

11 Smolka (2002), advierte un “círculo vicioso” en que el pobre, por sus escasos recursos económicos, no logra acceder al suelo formal e incurrir en la informalidad y que, justamente esas condiciones informales son más costosas que la residencia en áreas formales.

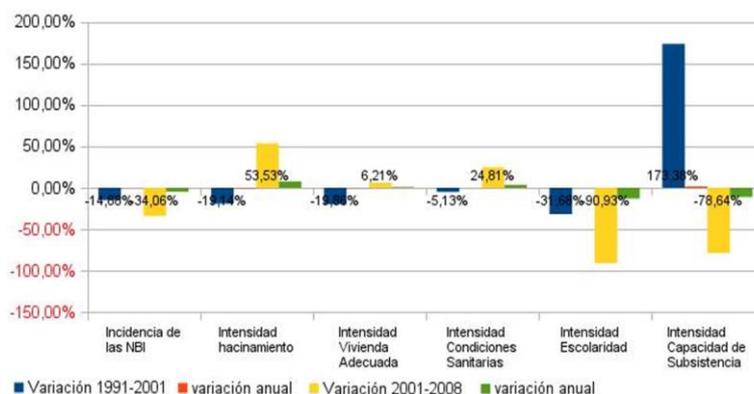
12 Se relevó la oferta real de mercado contenida en diarios locales como fuente documental de años anteriores. Se seleccionó el diario “La Voz del Interior”, del cual se relevaron los meses de enero, mayo y noviembre para los años

### Dime cuánto ganas y te diré dónde puedes vivir

La informalidad se mantiene y aún se incrementa en el Municipio de Córdoba, ¿Por qué? ¿La población de menores ingresos en el Municipio de Córdoba, tiene condiciones que le permitan el acceso al suelo urbano formal?; ¿La informalidad es una consecuencia de la pobreza?

La pobreza y, sobre todo la pobreza urbana, se relaciona con la carencia de bienes y servicios considerados indispensables por determinada sociedad (Gutiérrez, 2005), entre los que se cuenta el suelo como soporte, físico y simbólico del hábitat. A lo largo de la investigación, se analizaron indicadores relativos a las condiciones habitacionales y/o patrimoniales de la población de Córdoba, que dan cuenta de un empeoramiento de dicha condición<sup>9</sup>. El crecimiento del hacinamiento, no sólo es un indicador estructural de la dinámica que ha mantenido la pobreza en el municipio, sino que expresa las dificultades de mejorar las viviendas ampliando la superficie por habitante, o de obtener suelo y vivienda para la reproducción de la vida familiar de los nuevos hogares, aún cuando la capacidad de subsistencia de los mismos ha mejorado (Figura 3).

Figura 3: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Variación por intensidad de indicador (1991-2001 y 2001-2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos censales

La necesidad de vivienda nueva abarca cerca de 30.000 hogares en el municipio de Córdoba<sup>10</sup> y se convierte en punto de partida hacia la informalidad que, es vista como una alternativa habitacional, aunque deficitaria y costosa, que impacta nuevamente en la condición de pobreza (Smolka, 2002)<sup>11</sup>. La reproducción de la informalidad a lo largo del tiempo, da

---

1990 y 2001, de manera de minimizar las coyunturas económicas de oferta y demanda a lo largo del año. Se utilizó la sección Clasificados de dicho diario y de ella, los Terrenos en venta, es decir, aquellos terrenos vacantes libres de construcciones.

*13 Los datos relevados para 1990 y 2001 no fueron suficientes para lograr la representación estadística de la totalidad del municipio, los resultados hallados se consideran un aporte importante para futuras investigaciones. Debido a esta dificultad y a n de establecer una representatividad estadísticamente significativa, se propuso un recorte espacial que, abarcando un área desde el centro a la periferia, contuviera la mayor cantidad de datos efectivamente relevados y de diversos intervalos de precios.*

cuenta que las nuevas generaciones presentan iguales dificultades para acceder al suelo, por lo que la esta modalidad de acceso a la tierra y la vivienda sigue siendo una salida a su problema habitacional. Se retoma la teoría de Martin Smolka (2003) quien plantea que la informalidad no es un efecto de la pobreza, sino también del precio que el suelo adquiere en el mercado formal, así como del funcionamiento de este mercado, y el caso empírico abordado en esta tesis ha aportado a corroborar dichos supuestos. El precio del suelo en una economía de mercado, juega un papel central en las posibilidades y condiciones de acceso por parte de cada sector social. Sin embargo, en Córdoba resulta particularmente dificultoso de utilizar, por la escasa disponibilidad de datos publicados reconocidos y validados oficialmente. A pesar de que la Dirección de Catastro de la Municipalidad de Córdoba realizó un relevamiento de precios de la tierra en los años 2004 y 2008, no cuenta con un registro histórico y con continuidad metodológica. Tomando como base el último registro de la Municipalidad de Córdoba (2008) y utilizando una metodología similar que permita establecer una comparabilidad a lo largo del periodo, se relevaron los precios del suelo para el año 1990 y 2001.<sup>12</sup>

Como ajuste metodológico<sup>13</sup> se seleccionó el área Noroeste del Municipio, donde se profundizó el análisis sobre el precio del suelo y su comportamiento a lo largo del periodo. Este estudio, demostró una correspondencia entre el caso práctico y la teoría de la renta urbana absoluta y diferencial, elaborada por Jaramillo (2006). De los datos obtenidos, se pudo constatar el incremento relativo de los precios por metro cuadrado de suelo, mínimo y máximo, entre periodos parciales y completo, siendo los valores mínimos los que demostraron mayor incremento entre 1990 y 2008 (Monayar, 2014). Todos los datos relevados y sistematizados, se registraron sobre la base de un SIG, lo que permitió espacializar y analizar la localización de los precios, tanto como la variación de los mismos respecto de su distancia al centro.

Se analizó la condición asequibilidad de la población, particularmente de los sectores de menores ingresos, sobre el bien suelo. Dicha condición se midió a partir de la relación entre el precio del suelo y la capacidad de la demanda (Salario Mínimo Vital y Móvil).

En el periodo analizado, el precio del suelo demostró un crecimiento exponencial respecto a la cantidad de salarios necesarios para adquirir un terreno promedio en el Municipio de Córdoba (Tabla 1). Según el estudio, para

acceder a un terreno de 300 m<sup>2</sup> a un precio mediano, en 1990 era necesario disponer al menos 30 Salarios Mínimo Vital y Móvil (SMVM), mientras que en 2008 esa cantidad se incrementó a 82. Cabe destacar que, para acceder a un terreno en el precio mínimo, se requiere disponer al menos de un SMVM (al cual no accede el 20 % de la población). A ello se agrega un 10% o más, de población que no podría destinar el 20 % del mismo, ya que dicha situación significaría traspasar el umbral de pobreza (Tabla 2). Esto implica 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, por lo que sus opciones para acceder al hábitat se restringen al subsidio estatal o a la ocupación informal.

Tabla 1: SMVM e ITF equivalentes a precios de terrenos medios de 300 m<sup>2</sup>

	Cantidad de SMVM			Cantidad de ITF		
	1990	2001	2008	1990	2001	2008
Precio medio	30	67	88	s/d	19	40
Precio mediano	21	48	82	s/d	14	38

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2: Distribución del ingreso por total familiar y su relación con el SMVM

Grupo Decílico	ITF Medio U\$d (2001)	SMVM U\$d (2001)	ITF Medio U\$d (2008)	SMVM U\$d (2008)
1	128,23	200	127,03	351,27
2	215,2		235,29	
3	300		326,36	
4	396,02		409,93	
5	491,02		510,03	
6	594,89		625,27	
7	726,86		773,16	
8	906,83		980,76	
9	1200,45		1285,5	
10	2104,83		2465,01	

Distribución del ingreso por total familiar y su relación con el SMVM – Octubre de 2001 y cuarto trimestre de 2008. Elaboración Propia. Monayar, 2013.

Fuente: Elaboración propia

El incremento en los precios también impacta en las posibilidades de localización de cada sector social. Mientras que los precios altos y muy altos se encuentran en áreas de centralidad que cuentan con mayores beneficios urbanos, los bajos y muy bajos se localizan en la periferia y/o en áreas con

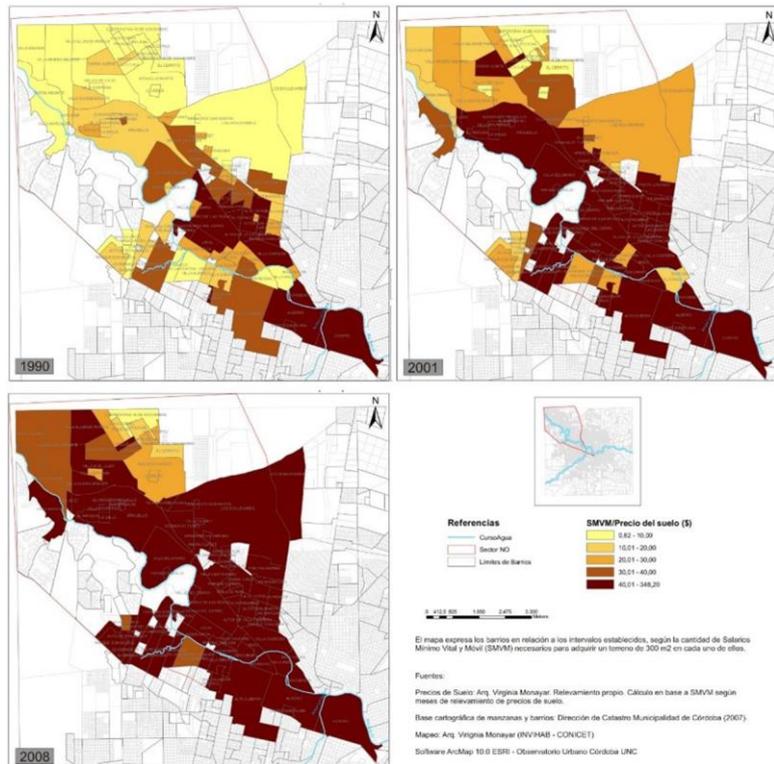
---

menores condiciones urbanas y ambientales. De la relación establecida entre precios medios por barrio, el Salario Mínimo Vital y Móvil y el Ingreso Total Familiar, se ha podido verificar cómo las posibilidades de quienes menores ingresos poseen, se restringen cada vez más a lo largo del período analizado. Mientras que en 1990 existía la posibilidad de adquirir un lote promedio con menos de 10 SMVM en más del 50 % de los barrios analizados, en 2008, éste porcentaje desciende a menos del 10 % (Figura 4).

Así la localización de los terrenos más baratos, se va alejando cada vez más de las zonas de centralidad y más aún, del propio Municipio de Córdoba. Esta situación impacta también en la extensión de la periferia urbana, en la expulsión de población hacia el área metropolitana, tanto como en el crecimiento de situaciones de informalidad urbana en las áreas consolidadas de la capital cordobesa. De esta manera se entiende que los precios del suelo, tienen un impacto significativo en la distribución socio-espacial de la población en la ciudad y en las posibilidades de acceso a servicios e infraestructura que conforman el contexto de residencia de los grupos sociales (Marengo & Monayar, 2012).

La incidencia que tiene el precio de suelo es determinante de quienes pueden y de quienes no pueden acceder a él por la vía formal, como factor racional de peso en la decisión de habitar en tal o cual lugar de la ciudad. Si el precio del suelo es un factor clave en la reproducción urbana informal, ¿Qué impacto ha tenido la política habitacional, tendiente a mitigar la informalidad, sobre dicho precio?

Figura 4: Espacialización de la relación entre el precio medio por barrio y el SMVM (Sector Noroeste – Municipio de Córdoba)



Fuente: Elaboración propia

### La lógica formal de la política vs. la lógica de la producción informal

Si como dice Smolka (2002), existe un círculo vicioso entre informalidad y pobreza y el elevado precio del suelo juega un papel central en el incremento de la informalidad, entonces las políticas habitacionales en el municipio de Córdoba, han contribuido con él. La informalidad que la política ejecutada en el municipio intentó mitigar, incrementó entre otros factores el hacinamiento (Tabla 3), un indicador directo de la intensificación de la pobreza, así como también, el precio de suelo, dos variables de importancia en el círculo pobreza-informalidad-pobreza.

Tabla 3: Hacinamiento en barrios ejecutados en el marco de la política habitacional según % de hacinamiento

Barrios	NBI resumen	NBI 1	NBI 2	NBI 3	NBI 4	NBI 5	Total de Hogares	% NBI "haciamiento"
Ciudad Ampliación Cabildo	90	54	14	11	0	20	536	10,07
Ciudad Juan Pablo II	39	37	0	2	1	4	381	9,71
Ciudad de los cuartetos	73	60	0	6	2	10	498	12,05
Ciudad de mis sueños	185	148	16	7	7	16	947	15,63
Ciudad Evita	93	80	2	4	0	12	603	13,27
Ciudad Mi esperanza	34	23	0	1	0	11	375	6,13
Ciudad Obispo Angelelli	59	43	0	7	0	14	387	11,11
Ciudad Pque. Las Rosas	52	37	2	4	0	13	332	11,14
Ciudad Villa retiro	58	55	1	0	1	6	275	20,00
23 de Abril	86	80	0	10	0	5	422	18,96
Cooperativa El Futuro	13	12	0	0	0	1	102	11,76
Cooperativa La Hermosa	12	12	0	1	0	0	99	12,12
Cooperativa La Unidad	32	22	7	6	0	1	494	4,45
25 de Mayo	27	18	1	5	0	6	115	15,65
Coop. El Amanecer	29	18	7	3	0	5	154	11,69

Fuente: Elaboración propia sobre datos censales (Censo Provincial 2008)

¿Porque a pesar de las políticas habitacionales que frente a las situaciones de informalidad fueron implementadas en el Municipio de Córdoba, la misma se mantiene o aún se reproduce en el territorio?

La hipótesis planteada en la tesis, es que dichas políticas poco tienen que ver con las lógicas y dinámicas de la propia informalidad, situación que ha sido comprobada a lo largo del estudio.

Lo primero que se debe señalar es que la informalidad como tal, no ha sido registrada, caracterizada y analizada seriamente, como un proceso histórico, por ninguna escala de gobierno en el municipio de Córdoba y es uno de los condicionantes para no incluir sus lógicas en las acciones que frente a ellas se realizan.

Como se explicó, cada una de las tipologías informales mantiene y se caracteriza de manera diferente según sus procesos y conformando territorios particulares. El crecimiento de la informalidad ha ido variando en el periodo de estudio en relación a localización, demografía y tipología de ocupación del espacio urbano. Sin embargo, las acciones estatales se han mantenido casi sin modificaciones en la forma de actuación.

Se consideró necesario analizar cuál ha sido la modalidad de intervención

---

estatal frente a esta problemática y los resultados e impactos que surgen de la mismas. Para ello, se han seleccionado los dos programas que se consideraron más significativos y que se implementaron en dos cortes temporales: la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, (1992-1998) y el programa Mi casa, Mi vida (2003-2009).

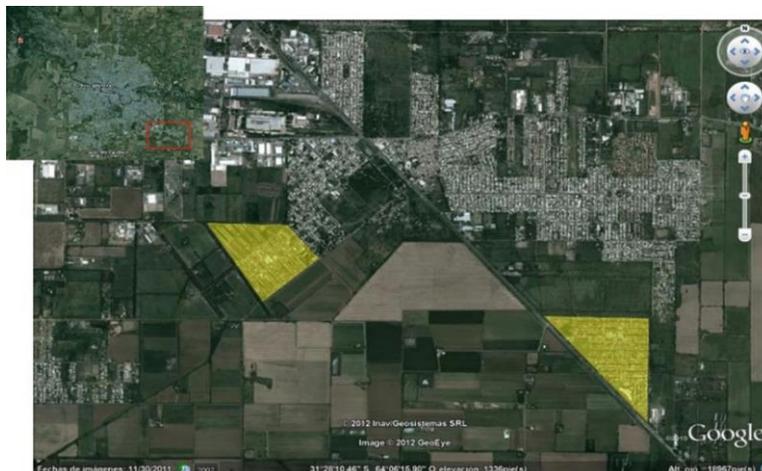
Según Rodríguez et al. (2004), se entiende por resultados de un proyecto los cambios o variaciones tanto positivos como negativos generados por el proyecto, directamente vinculado con los objetivos y particularmente con las metas, los cuales son reconocidos y medidos durante el proceso de ejecución o al finalizar el mismo. Por su parte, los impactos del proyecto, son cambios o variaciones simultáneos o sucesivos a los resultados generados por el proyecto no establecidos en el diseño o ajuste de los objetivos y metas (Rodríguez et al., 2004:33).

Si bien, en los primeros años de la década de los '90, en el marco de "Mesa de Concertación de Políticas Sociales" se observa una preocupación por la integración y participación de las comunidades informales, con sus saberes, demandas y necesidades, la forma de adquisición de suelo se realiza mediante la compra de terrenos a precio de mercado. La localización responde al monto máximo destinado a la comunidad en forma de subsidio a la demanda, que, si bien involucra a la comunidad en la selección de una determinada localización urbana, no implica una limitante a la suba del precio, ni colabora con instrumentos que mejoren el acceso al suelo de otros hogares a futuro.

Igualmente, en la segunda etapa el programa "MI casa, Mi vida" requirió, en la mayoría de los casos, la compra de tierra para la construcción de las viviendas, nuevamente a precio de mercado, lo que implicó la adquisición de tierra periférica y alejada de las áreas consolidadas. Sobre todo, en esta última etapa, las acciones gubernamentales significaron la relocalización de la población informal hacia la periferia y distantes de las áreas consolidadas (Figura 5). Esta situación impactó en una mayor extensión de la mancha urbana y generó "islas" colindantes con áreas rurales, con los consecuentes costos económicos, urbanos y ambientales dados por la incompatibilidad de usos y el incumplimiento de los propios objetivos de los programas ejecutados. La mayor extensión, incrementa los precios del suelo y por tanto significa una incidencia directa en las posibilidades de acceso a ese bien por parte de los diferentes sectores sociales.

*4 En el caso de los loteos fraudulentos, la complejidad y necesidad de ejecutar acciones iniciales para la resolución jurídica de la situación ilegales/delictivas, por parte del loteador, implican procesos regulatorios más largos y complejos. En ambos casos, si bien el modo de ocupación del espacio (forma de amanzamiento y subdivisión de lotes), simplifica la regularización urbana, revisten mayor complejidad en cuanto a la regularización dominial ya que generalmente la tierra ocupada es privada, por lo que se debe añadir acciones legales que incluyan a los propietarios del suelo, para subsanar esta situación.*

Figura 5: Localización periférica y aislada de las urbanizaciones de producción estatal  
(Programa Mi casa MI vida)



Fuente: Google earth [www.earthgoogle.com](http://www.earthgoogle.com) (Lo resaltado es propio)

15 En el caso del programa Mi casa, Mi vida, que entregó vivienda llave en mano, la tipología fue de 42 m<sup>2</sup>. Al ser comparado con el tamaño medio de un hogar en villa, que según estudios de Buthet, et. al (2010) era de 5,59 miembros/hogar, la superficie por habitante resulta en 8 m<sup>2</sup>/hab., un número inferior al establecido por el código de edificación Municipal (12 m<sup>2</sup>/hab). Respecto al índice de hacinamiento (más de 2 habitantes por cuarto) o de hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto), las tipologías suponen un promedio de 2,8 personas por cuarto.

16 A partir del relevamiento sobre fotografía satelital (Google earth) y entrevistas con familias que se encontraban en esta situación, se pudo corroborar que, a pesar de los traslados de población y erradicación de villas de terrenos ocupados, a menos de 5 años de haberse ejecutado la acción, esos mismos terrenos se encuentran nuevamente ocupados, en su mayoría por la misma población erradicada, o su descendencia.

En este sentido se entiende que estas políticas no lograron mejores condiciones de acceso al suelo y por el contrario colaboraron en el crecimiento precio de ese bien, una de las variables de las que dependen las posibilidades de adquirirlo. Esta es una de las causas por las cuales, a pesar de existir acciones gubernamentales frente a las situaciones de informalidad, las mismas se mantienen y aún se reproducen.

Las diferencias y características particulares de cada tipología, señaladas anteriormente, indican que no todos los casos de informalidad son iguales. Frente a ellos, el gobierno Provincial y/o Municipal aborda procesos de regularización que dependen fundamentalmente de la subjetividad, voluntad y capacidad de las autoridades y equipo técnico a cargo de cada gestión. Asimismo, ambas políticas analizadas, han actuado básicamente sobre la tipología villa y, aunque esta sea la tipología de mayor incidencia, no se reconocen, en el Municipio de Córdoba, políticas y/o programas específicos sobre las otras situaciones de informalidad. Sin embargo, las Tomas de tierra se verificaron como la modalidad de acceso al suelo informal con mayor reproducción en los últimos años del periodo y los Loteos Fraudulentos los de mayor complejidad al momento de la regularización.<sup>14</sup>

La modalidad de ejecución de la política y el carácter vivendista de las mismas, colaboró con la reproducción de las situaciones de informalidad. Una de las causas detectadas es el hacinamiento provocado, en parte, por la tipología de la vivienda asignada y el escaso acompañamiento técnico y

---

económico para el mejoramiento y adaptación de las unidades habitacionales a sus beneficiarios.<sup>15</sup>

Por otra parte, la localización periférica y aislada producto de una parte de la política habitacional ejecutada en el municipio, también impactó en la reproducción informal. “Los marginados del margen” (Monayar, et al 2010), los que lograron con el tiempo localizaciones urbanas consolidadas: proximidad entre residencia, servicio, empleo, todos beneficios de los que se goza habitando en áreas urbanas, fueron despojados con la relocalización marginal, que no tomó en cuenta la lógica histórica de las ocupaciones informales. Esto explica, en parte, el retorno de algunas familias trasladadas a sus nuevas casas formales, hacinadas y distantes de sus lugares de trabajo o de mayores posibilidades de empleo, a su vida en la villa<sup>16</sup>.

La forma de actuación que el gobierno ha tenido frente a las situaciones de informalidad presentes en el municipio, demuestra la carencia de instrumentos específicos y concatenados en pos de un proceso regulatorio frente a la informalidad. De esta manera, las acciones resultan puntuales y muchas veces contraproducentes, siendo abordadas por y desde el gobierno en ejercicio de la gestión, sin mediar un plan integral que trascienda dichas gestiones. También se destaca que la capacidad estatal para abordar procesos de regularización urbana, se encuentra limitada por el desconocimiento de mecanismos superadores a los tradicionales. La mayoría de las veces se opta por la erradicación de las comunidades ocupantes hacia sitios de menor calidad urbana y ambiental y por tanto, de menor valor en el mercado de suelo, tanto como por la titulación plena e individual a favor de las familias. Si bien se entiende que esto tiene relación con pautas culturales, muchas veces pone en riesgo futuro, tanto la permanencia de dichas familias en la formalidad, como la pérdida de parte del capital público, en los casos en que la tierra ocupada o adquirida es propiedad estatal. Estas apreciaciones se suman a resultados de investigaciones anteriores (Buthet et al., 2009 y 2010, Monayar, 2008 y 2011, Falú et al., 2014) y permiten comprobar algunos factores positivos y negativos que inciden en la implementación de políticas habitacionales. La escasa cobertura cuantitativa y cualitativa en relación a este fenómeno complejo, la localización de los conjuntos habitacionales, el hacinamiento, el impacto en el precio del suelo cada vez más inaccesible a gran parte de la población y más aún a la de menores ingresos económicos, muestra una relación antagónica entre políticas habitacionales e informalidad.

---

Esto se debe, a la exigua integralidad entre ésta y una política de suelo, así como el desconocimiento sobre la construcción territorial informal, lógicas, modalidades y necesidades residenciales que no se agotan en la vivienda como hecho físico. Villas; Tomas de tierra y Loteos fraudulentos, tienen una expresión territorial y una forma de ocupación particular que responde a las relaciones espacio-sociedad-historia y por lo tanto construyen territorios diferentes que requieren una mirada específica y una acción integral. La revisión de las metodologías de ejecución de dichas políticas, colabora en el proceso de toma de decisiones, al reflexionar sobre las prácticas (formales e informales) y constituye una herramienta en escenarios prospectivos hacia territorios más respetuosos y sustentables.

### **Referencias bibliográficas**

Abramo, Pedro (2004): La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal, en revista CIUDAD y TERRITORIOS: Estudios territoriales, Vol. XXXV, n. 136-137. España: Ministerio de Fomento.

ALTIMIR, Oscar (1997): Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. En revista Desarrollo Económico, Vol. 37 N° 145. <http://www.jstor.org/>

ARRIAGADA, Camilo (2000): Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios de políticas para el hábitat urbano - CEPAL, División Medio ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile, Chile.

BUILLON, Patricio C. (2012): Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina. Buillon, Patricio C. Ed. BID, Desarrollo para las Américas.

BUTHET, C; BAIMA, M. y MALDONADO, M. (2009): La población de las villas de emergencia en Córdoba. Origen, situación socio económica y organizativa. Expectativas respecto al hábitat. SEHAS AVE. SEHAS AVE. Córdoba, Argentina.

BUTHET C.; LUCCAC.; PERALTA J.; BAIMA M.; TECCO C.; GARGANTINI D. Y MALDONADO M. (2010): Las villas de emergencia. Una estrategia para el

---

abordaje del problema. SEHAS AVE. Córdoba, Argentina.

CALDERÓN Cockburn, Julio A. (1999a): Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbanos en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Lima, Perú.

CARDOSO, Lucio (2003): Irregularidade urbanística: cuestionando algunas hipótesis. En Cuadernos IPPUR/UFRJ, Vol. 17 pp 25-49. Río de Janeiro, Brasil.

CHAVEZ ORTIZ, Trinidad J. (s/d): Territorio y espacio, territorio y memoria. Reflexiones desde la antropología. En revista Universidad de Sonora. Sonora, México.

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

CLICHEVSKY, Nora (2009): Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. En Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 14, Núm. 1, Enero-Junio de 2009, pp. 63-88, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

CRAVINO (2006), María Cristina: Las Villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana. Universidad Nacional de General Sarmiento Ed.- Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires, Argentina.

ERAZO Espinosa J., (2012). Políticas de empleo y vivienda en Sudamerica - CLACSO.

[http://www.clacso.org.ar/clacso/novedades\\_editoriales/libros\\_clacso/](http://www.clacso.org.ar/clacso/novedades_editoriales/libros_clacso/)

FALU, A. & MARENGO, C., (2014) (colaboradoras: Ana Laura Elorza, Virginia Monayar) El Plan Federal en Córdoba, luces y sombras en su implementación: Nuevos programas, viejas soluciones. En Café de las Ciudades Ed. Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina. Buenos Aires, Argentina.

JARAMILLO, Samuel (2006): Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina.

---

CEDE Universidad de Los Andes, Bogotá.

MARENGO, C & MONAYAR, V. (2012): Crecimiento urbano e informalidad residencial. El caso Nuestro Hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 13 - Nº 13. IIDVi-FAU-UNNE. Resistencia, Chaco, Argentina.

MONAYAR, V.; MELTO, M. Y BOHNET, F. (2010): Fragmentos de ciudad. Integración socio urbana de un sector marginal periférico: el caso Nuestro Hogar III. Publicación de premios Arquisur de investigación. Arquisur ed.

MONAYAR, Virginia (2011) Informalidad urbana y acceso al suelo. Acción y efecto de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. En revista Territorios Nº 24 - pp 113-130, ACIUR Ed. Bogotá, Colombia.

RODRIGUEZ, M.; BUTHET, C.; SCABUZZO, J. y TABORDA, A. (2004): Indicadores de resultados e impactos. Metodología de Aplicación en proyectos participativos de hábitat popular. HIC-AL/MISEREOR Ed. Córdoba, Argentina.

SMOLKA, Martin (2002): Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. En Fernandez Edesio y Alfonsin Betania Ed.: A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. [www.lincolninstitute.edu](http://www.lincolninstitute.edu)

SMOLKA, Martin O. (2003): Informalidad, Pobreza urbana y precios de la tierra. Land Lines, Lincoln Insitute of Land Policy. [www.lincolninstitute.edu](http://www.lincolninstitute.edu)

SOJA, Edward W. (2008): Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Traficante de sueños Ed. Licencia Creative Commons. Reconocimiento-No comercial-Sin Obra Derivada 2.5. España. Madrid, España.