

CRECIMIENTO URBANO E INFORMALIDAD RESIDENCIAL. EL CASO NUESTRO HOGAR III, EN LA PERIFERIA DE CÓRDOBA, ARGENTINA

Cecilia Marengo

Arquitecta Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Ph. D Universidad Tecnológica de Delft, Holanda, Departamento de Renovación urbana y Vivienda. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular FAUD-UNC. Subdirectora del Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB-FAUD UNC). mcmarengo@gmail.com

Virginia Monayar

Arquitecta Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Becaria de posgrado CONICET, con sede en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat, FAUD-UNC (2008-2011). Alumna del Doctorado en Ciencias Sociales con mención en Geografía de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), Argentina. virmonayar@gmail.com

Resumen

El artículo presenta avances de investigaciones en curso en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat de la FAUD-Universidad Nacional de Córdoba, financiadas por el CONICET, centradas en el estudio de los procesos de crecimiento urbano que tienen lugar en las dos últimas décadas, en la ciudad de Córdoba.

El análisis aporta evidencias de cómo los bordes de la ciudad concentran paradójicamente enclaves que alojan a sectores sociales de muy alto ingreso y bolsones de pobreza extrema. Interesa de manera particular abordar en este artículo la problemática del hábitat informal y su relación con la extensión urbana. Dar cuenta de las condiciones de vida presentes en un asentamiento periférico es el punto de partida para proponer ejes de acción en el diseño de políticas públicas habitacionales orientadas a atenuar condiciones de segregación y a facilitar el acceso a una mayor calidad de vida para los pobres urbanos.

Palabras clave

Extensión urbana, informalidad, acceso al suelo, segregación, pobreza.

Abstract

The paper presents the evidence resulting from current research at the Research Institute of Housing and Habitat, FAUD - National University of Córdoba, financed by CONICET, focusing on the study of urban growth processes that took place, during the last two decades, in the city of Cordoba.

The analysis provides evidence of how the urban periphery, paradoxically, concentrates enclaves of very high income sectors and pockets of extreme poverty. This article is of particular interest as it addresses the problem of informal habitat and its relationship to urban sprawl. The description of present living conditions in a suburban slum is the starting point for proposing courses of action in the design of public housing policies aimed at mitigating conditions of segregation and facilitating access to a higher quality of life for the urban poor.

Keywords

Urban sprawl – informality – access to urban land – segregation – poverty

Crecimiento urbano e informalidad residencial.
El caso Nuestro Hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina

REESTRUCTURACIÓN GLOBAL, INEQUIDAD SOCIAL Y CONFIGURACIÓN URBANA

Como muchos autores han señalado, el modelo de globalización ha impactado de manera desigual entre países y regiones, y evidenció como uno de los resultados principales un proceso de creciente desigualdad en el mundo. El cambio de la sociedad industrial a la sociedad informacional ha significado la pérdida de importancia del sector manufacturero y la creciente valorización del sector servicios, una de las fuerzas económicas más significativas que han impulsado transformaciones en el espacio urbano.

El proceso de reestructuración en el mercado de trabajo como consecuencia de los cambios introducidos por las tecnologías de comunicación e información ha reconfigurando el tejido social heredado de la anterior etapa de industrialización, y ha derivado en que segmentos específicos de mano de obra modifiquen su posición en la sociedad. MARCUSE P. ET AL. (2000: 6) señalan que la creciente capacidad para separar los componentes manuales y no manuales del proceso de trabajo ha incrementado la división de este en el proceso de producción, haciendo, por un lado, redundante la población no cualificada y, por el otro, demandando población con alta calificación laboral.

DE MATTOS (2010), al referirse al impacto de la globalización en las transformaciones urbanas en los países de América Latina, sostiene que la base económica urbana se estructura a partir de un grupo diversificado de funciones y actividades orientadas a la producción mundial en torno de los servicios avanzados para empresas, que impulsan la expansión de los mercados internos de cada país. La estructura del empleo ha pasado de la producción de bienes al sector servicios, aunque en los países en desarrollo el sector servicios incluye las actividades de la economía informal que absorben parcialmente el desempleo del sector formal.¹

La desigual distribución del ingreso tiene como correlato las formas que caracterizan la producción del espacio urbano y la configuración física de las ciudades latinoamericanas. En el mundo en desarrollo, América Latina es la región que mejor ejemplifica el proceso de urbanización de la pobreza, con un 66 % de los pobres habitando en esas áreas (CEPAL, 2009: 54). La alta concentración del ingreso en el decil superior es señalada como la principal característica que diferencia a los países latinoamericanos del resto del mundo, dado que en el mundo desarrollado, el 10 % del segmento más rico de la población abarca el 25 % del ingreso total, mientras que en América Latina el mismo segmento toma un 36

1 - A finales de la década del 90, la CEPAL (2000: 41), señala que 48 de cada 100 trabajadores en América Latina pertenecían al sector informal y 32 de ellos tenían ocupaciones de baja cualificación. En el caso de Argentina, la tasa anual media de desempleo da cuenta de ello, observándose que alcanza en 2002 valores de un 19,7 % de la población. En 2010 se reduce a un 7,7 %. Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010. www.cepal.org.

²⁻ Fuente *CEPAL* 2010: 13. Cuadro 1, América Latina 18 países: personas en situación de pobreza e indigencia alrededor de 2002, 2008 y 2009.

% de los ingresos totales. Esto significa que el promedio de ingreso por habitante en el decil superior es 20 veces mayor que el de los cuatro deciles más bajos y, aunque existe una gran heterogeneidad entre los diferentes países, la mayoría tiende a estar ubicada en el segmento de alta y muy alta desigualdad en la distribución del ingreso.

En el año 2010 el informe Panorama social de América Latina (CEPAL, 2010: 14) registra una incipiente tendencia a una menor concentración del ingreso en la región, achicándose la brecha de desigualdad en varios países analizados. Argentina, que en el año 2001 mostraba uno de los niveles más altos de inequidad en América Latina, registró en 2009 una reducción significativa en los niveles de pobreza como resultado del crecimiento económico y las políticas de redistribución aplicadas en la última década. La pobreza que en el año 2002 alcanzaba el 45,4 % de la población se redujo al 11,3 % en el año 2009 y la indigencia descendió del 20,9 % en 2002 al 3,8 % en 2009.²

Sin embargo, a pesar de las mejoras sociales alcanzadas en los últimos años, la configuración física de nuestras ciudades presenta condiciones habitacionales críticas y se caracteriza por un desarrollo urbano desigual e inequitativo entre los diferentes sectores urbanos, rasgos comunes a muchas áreas urbanizadas.

Los términos “ciudad dual” con que MANUEL CASTELLS (1995: 249) designó aquellos espacios metropolitanos que concentran la mayor cantidad de empleos para sectores muy cualificados (altos ingresos) y, simultáneamente, amplios segmentos de población no capacitada para obtenerlos constituyen un concepto válido para referirnos a las tendencias de polarización y segmentación de la estructura social urbana. La fragmentación espacial, la intensificación de la segregación residencial socioeconómica y la producción de nuevos espacios residenciales en un contexto de expansión generalizada del crecimiento urbano son los principales rasgos que se evidencian al analizar los procesos de transformación urbana impulsados por la globalización.

Nuevas formas espaciales, cualitativamente diferentes de las que se registraban en la etapa de industrialización, son promovidas por el mercado inmobiliario para sectores de altos ingresos en nuestras ciudades. Responden a los procesos de reestructuración socioeconómica antes señalados, e imponen modalidades de convivencia que redefinen las relaciones entre lo público, lo privado y lo colectivo, con rasgos diferentes en términos de escalas de intervención, conformación del tejido edilicio y pertenencia social de sus habitantes. La contracara de estos desarrollos residenciales es la producción informal de la ciudad. Aun cuando en el último período los indicadores macroeconómicos señalan

Crecimiento urbano e informalidad residencial.
El caso Nuestro Hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina

que se han atenuado las condiciones de pobreza, las situaciones de informalidad urbana no han disminuido; por el contrario, se ha acentuado la brecha entre los ingresos medios de los hogares y el precio del suelo urbano o la vivienda, limitando las posibilidades de acceso de la población pobre a una localización urbana (o vivienda) a través del mercado formal. En consecuencia, y respondiendo a una lógica de necesidad de muchos hogares, las situaciones de informalidad tienden a consolidarse en los últimos años, en un proceso que se caracteriza por la velocidad y magnitud que adquiere en su reproducción, en un contexto en el que las acciones en materia de políticas de suelo y vivienda para los pobres urbanos tienen un alcance limitado.

EXTENSIÓN, CONFIGURACIÓN SOCIOESPACIAL Y MERCADO DE SUELO URBANO

¿Por qué sostenemos que el crecimiento por extensión de la estructura urbana intensifica las condiciones de inequidad socioespacial?

En las investigaciones que estamos desarrollando,³ sostenemos como hipótesis que “*en un contexto de alta inequidad social, el crecimiento por extensión intensifica la segregación residencial socioeconómica e incrementa la inequidad espacial*”.

La pobreza urbana y la inequidad socioespacial tienen una dimensión territorial. Como menciona ARRIAGADA (2000: 51) esta refiere a mecanismos de exclusión que afectan a la población pobre. En términos de desarrollo urbano significan menores posibilidades de acceso al suelo (dado que se ubican en localizaciones periféricas donde los valores del suelo son menores, en muchos casos en áreas no urbanizables) y a los servicios urbanos (centralidad, transporte público, educación, salud, dado que estos espacios con bajos niveles de consolidación urbana no cuentan con el equipamiento y los servicios necesarios o su acceso en barrios más consolidados implica mayores costos en movilidad, así como tiempos de desplazamiento). En síntesis, el desigual acceso a la infraestructura y los servicios que presentan las áreas débilmente integradas a la estructura urbana, donde reside la población pobre, se traducen en un acceso desigual al mercado de trabajo y a las oportunidades de mejorar sus condiciones de vida.

JARAMILLO, S. (1999) afirma que los patrones de configuración socioespacial de las ciudades latinoamericanas se diferencian de las ciudades europeas o norteamericanas. Se caracterizan por un área central, con gran vitalidad urbana y concentración de actividades, un eje de crecimiento donde se localizan los sectores de altos ingresos y una periferia pobre.

3- La expansión urbana: estrategias de intervención en contextos de alta inequidad espacial. CONICET-SECyT UNC. Directora: Cecilia Marengo y equipo de docentes investigadores FAUD-UNC.

Las características de configuración física derivadas del proceso de extensión urbana y las formas particulares de segregación observadas en las ciudades latinoamericanas se explican al analizar el proceso de ocupación y la localización de los nuevos desarrollos residenciales, que observan un proceso de crecimiento a saltos, en el que los sectores de más alto ingreso se expanden evitando la proximidad de áreas consolidadas por segmentos poblacionales más pobres y dejando espacios vacíos, para una posible ocupación en el futuro. La forma urbana es el resultado de un modelo de estratificación social basado en las posibilidades de localización que tienen los diferentes sectores de la demanda. El mercado de suelos excluye a los sectores de menores ingresos de las zonas con mejores condiciones urbanísticas en términos de infraestructura, accesibilidad y calidad ambiental.

CLICKEVSKY, N. (2002: 2) explica que las formas de expansión urbana en las ciudades latinoamericanas, los problemas derivados de la baja densidad y la existencia de terrenos vacantes que permanecen sin ocupación se explican por los altos niveles de especulación de un mercado que retiene la oferta de tierras esperando procesos de valorización derivados del desarrollo urbano. El proceso de crecimiento a saltos —dejando áreas sin consolidar— obliga a extender la infraestructura hacia puntos más alejados, lo cual una vez producido valoriza los puntos intermedios. La extensión urbana se asocia con mayores costos en la provisión de infraestructura y en la prestación de los servicios (algunos de ellos proporcionados por el sector público), y al mismo tiempo, con un uso ineficiente de la capacidad urbana instalada, por las bajas densidades poblacionales en áreas que cuentan con todos los servicios e infraestructura.

En el caso de Argentina, este proceso de crecimiento a saltos, que se produce en un contexto de desigualdad en la distribución del ingreso y fuertes tendencias a la segregación residencial con la separación espacial de las prácticas de los diferentes grupos sociales, se asocia además con una alta especulación del mercado de tierras y una baja capacidad de acción por parte del Estado para evitarla. En consecuencia, la extensión del crecimiento es espacial y socialmente inequitativa, muchas ciudades confrontan disponibilidad de suelo vacante (no ofrecido en el mercado) con una creciente imposibilidad de acceso al suelo para la amplia mayoría de la población. Las plusvalías derivadas del desarrollo urbano, por ejemplo, en el cambio de uso rural a urbano o de inversiones públicas benefician casi exclusivamente a los propietarios de la tierra. La inexistencia de mecanismos que posibiliten la captura de parte de estas plusvalías y su afectación a programas de vivienda social, o inversiones de utilidad para el conjunto de la sociedad, señalan no solo la falta de instrumentos para disminuir los procesos de especulación sobre el suelo urbano, sino además la necesidad de revisar los marcos regulatorios hoy vigentes en el desarrollo urbano.

Crecimiento urbano e informalidad residencial.
El caso Nuestro Hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina

EL ANÁLISIS DE LA EXTENSIÓN URBANA. EL CASO DE CÓRDOBA EN LOS AÑOS 1991, 2001, 2008

En el período 1991-2001, la ciudad crece fundamentalmente por extensión de la mancha urbana. Mientras el suelo urbanizable se incrementa en un 29 %, sobre lo existente en 1991 y se incorporan 5923 hectáreas de suelo urbanizado, la población se incrementa solo el 8,92 % con respecto a los habitantes censados en 1991. Es decir, se observa que la anexión de tierras y su incorporación al perímetro urbano supera en 3,2 veces el crecimiento poblacional.

El patrón de ocupación y uso del suelo es más disperso y presenta significativos contrastes entre las nuevas áreas que se anexan, en términos de dimensiones de lotes, densidades de ocupación, valores del suelo urbano y condiciones socioeconómicas de los habitantes.

Al analizar la localización de la población en la estructura urbana (período 1991-2001) se observa una tendencia a la pérdida de habitantes en las áreas más consolidadas (anillo central e intermedio) y un incremento de la localización poblacional en las zonas menos consolidadas de la periferia. Esta constatación señala la ineficiencia e inequidad en el proceso de ocupación del espacio, observándose que determinadas áreas que ofrecen mayor disponibilidad de servicios e infraestructura no retienen población en el período considerado. Se trata de áreas envejecidas, que pierden población y donde el proceso de renovación edilicia es lento. La falta de políticas urbanas que promuevan procesos de renovación/densificación urbana y la inexistencia de instrumentos que posibiliten la financiación de la compra de vivienda explican en parte la imposibilidad de acceso por parte de sectores con alguna capacidad de pago a estas localizaciones urbanas.

El análisis del proceso de extensión del crecimiento urbano en Córdoba y las condiciones habitacionales en los bordes de la ciudad son indicativos de las profundas desigualdades en las condiciones de vida presentes en la periferia. El ensanchamiento de las brechas entre el ingreso medio de los hogares y el precio de los terrenos/vivienda reduce las posibilidades de localización en áreas consolidadas y da lugar a los siguientes procesos: la expulsión de la población hacia las zonas donde el valor del suelo es más bajo⁴ (y consecuentemente hay mayores posibilidades de acceso a un lote a través del mercado formal); la anexión de parcelas de bajo valor en zonas periféricas para posibilitar la construcción de viviendas financiadas por operatorias públicas (aun cuando se registra disponibilidad de suelo vacante en áreas en proceso de consolidación) y la aparición o crecimiento de sectores en situaciones de informalidad/irregularidad, tanto por densificación de algunas tipologías (caso

4- Esto explica el crecimiento poblacional en las localidades del área metropolitana de Córdoba y en la periferia misma de la ciudad.

5- Se registraron cinco tomas de tierra solo en el año 2009.

de las villas de emergencia existentes), como por la aparición de nuevas como las tomas de tierra, que no se habían registrado con la intensidad con que comienzan a manifestarse a partir de los años 2008-2010 en la ciudad de Córdoba.⁵

La alta especulación del mercado del suelo urbano, las profundas limitaciones de las operatorias sociales de vivienda para acceder a suelos urbanizables y la debilidad política de las administraciones locales para integrar a los pobres a la estructura urbana explican en parte la fuerte inequidad presente en el proceso de extensión del crecimiento urbano.



Extensión del crecimiento y localización de nuevos habitantes en la ciudad de Córdoba, en 2001. Fuente: Ministerio de la Solidaridad de la Provincia de Córdoba

Crecimiento urbano e informalidad residencial.
El caso Nuestro Hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina

El ejido municipal de la ciudad de Córdoba, segunda ciudad del país, registra en 2010 1.330.023 habitantes; en 2001, 1.284.582 habitantes y en 1991, 1.179.372 (INDEC, 1991-2001-2010). Durante el período 1991-2001 la población en la ciudad aumentó en 105.210 habitantes, equivalente al 8.9 %. Asimismo en el período intercensal 2001-2010, el incremento poblacional fue del 3.39 %, correspondiente a 45.441 habitantes, lo que indica que el crecimiento se ha desacelerado registrando una tasa de incremento poblacional poco significativa si la comparamos con las localidades del área metropolitana de Córdoba.⁶

Tabla 1: porcentaje de población alojada en diferentes alternativas residenciales en la periferia urbana.

	DIFERENTES ALTERNATIVAS RESIDENCIALES (en función del perfil social de la demanda)	POBLACIÓN ESTIMADA (habitantes)	PORCENTAJE (crecimiento poblacional)
1	Barrios privados (promovidos por el mercado) (sectores de ingresos medio-alto y alto)	21.243	16.53 %
2	Habitantes en viviendas subsidiadas (sectores de bajo ingreso)	25.500	19.85 %
3	Asentamientos informales / ilegales (sectores en extrema pobreza)	43.000	33.46 %
4	Complejos habitacionales o viviendas individuales promovidas por iniciativa pública o privada para sectores con capacidad de pago (ingreso medio – medio-bajo)	38.735	30.16 %
	TOTAL (incremento de la población 1991-2001 en la periferia urbana)	128.478	100.00 %

Fuente: datos de la Municipalidad de Córdoba. Elaboración propia

La tabla 1 proporciona información de carácter general estimando la distribución del crecimiento de la población en la periferia de la ciudad de Córdoba en el período 1991-2001 en diferentes tipos de alternativas residenciales, en función del perfil socioeconómico de la demanda. Es necesario mencionar que el área periférica de la ciudad incrementó la población alojada en 128.478 habitantes, mientras que las áreas central e intermedia

6- En 2010, la tasa de crecimiento anual intercensal (por mil) era para la ciudad de Córdoba de 0,25, mientras que algunas localidades del área metropolitana observan tasas de crecimiento muy superiores. Tal es el caso de Villa Allende (2,17), Saldán (7,89), Mendiola (4,83 %). Fuente: Censo Nacional 2010 www.indec.gov.ar.

7- *Villas de emergencia, en muchos casos históricas, fueron relocalizadas en nuevos barrios-ciudades construidos en la periferia con financiamiento de programas del BID. Hasta 1990, no se constató la expansión de loteos informales o ilegales en los bordes urbanos. Fuente: Municipalidad de Córdoba. Dirección de Urbanismo. Para el período 1991-2001, se registró un marcado incremento de población habitante en villas de emergencia, correspondiente al 109,3 % (49.530 y 103.650 personas, respectivamente (Buthet-Scavuzzo, 2002).*

pierden población en el período considerado; es decir, el crecimiento es acompañado por migraciones internas de población en la propia ciudad. En 2008, y tomando datos del Censo Provincial de Población y Vivienda, se observa que esta tendencia comienza a revertirse, y el área central así como algunos barrios con localizaciones intermedias en la ciudad comienzan a densificarse, incrementando la cantidad de población alojada con respecto a lo registrado en períodos anteriores.

El proceso de expansión urbana presenta dos alternativas residenciales que dan cuenta del proceso de concentración del ingreso, la desigualdad social y su correlato en el espacio urbano. Por un lado el desarrollo de urbanizaciones cerradas (barrios privados) promovidos por el mercado inmobiliario para sectores de alto y muy alto ingreso; y por otro, la localización de planes de promoción estatal para alojar a población de menores ingresos —en algunos casos relocalizaciones de villas de emergencia—, sumada a la presencia de situaciones de informalidad urbana. Investigaciones realizadas en la FAUD–UNC constatan que en el período 1990-2006 se habilitaron 54 nuevos barrios cerrados en la capital y el área metropolitana de Córdoba.

Hacia mediados de los 90 comienzan a aparecer nuevas operatorias informales, como asentamientos, tomas de tierra y loteos fraudulentos que demandan la acción del Estado para resolver la problemática social, dado que existen situaciones de gran vulnerabilidad para los habitantes e inconvenientes en la gestión y provisión de los servicios urbanos como resultado de la misma condición de informalidad. En la mayoría de los casos se ocupan tierras que no cumplen con las condiciones básicas para ser urbanizadas: por ejemplo, son inundables, sin equipamientos o sin acceso a los servicios (salud, educación, transporte, recolección de residuos, etc.), sin el tendido de la infraestructura básica (agua potable, luz, desagües, etc.) o condiciones de accesibilidad dificultosas. A su vez, los asentamientos derivan en situaciones urbanas no deseables (dado que se localizan en zonas inundables o con altos niveles de contaminación ambiental, etc.) y evidencian la necesidad de una política urbana y social que aporte soluciones para mejorar las condiciones de habitabilidad de los pobladores.

En muchas ciudades latinoamericanas la adquisición de suelo urbano a través del mercado informal es una práctica común de las familias de menores ingresos. En Córdoba, a finales de la década del 90 se identificaban 109,25 hectáreas habitadas como resultado de procesos de informalidad urbana.⁷ Estos valores se incrementan a 482 hectáreas en 2011 (ocupadas por villas de emergencia, asentamientos y loteos fraudulentos).

Crecimiento urbano e informalidad residencial.
El caso Nuestro Hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina

La crisis económica instaurada en el país en 2001 impulsó a numerosas familias a ocupar tierras de manera informal, iniciando un proceso de construcción progresiva de la vivienda. Los 43.000 habitantes en condiciones de informalidad urbana y precariedad habitacional registrados en 2001 se incrementan a 64.000 y se distribuyen en más de 100 asentamientos y villas de emergencia (BUTHET ET AL., 2010).

Como señaláramos, otras operatorias como los loteos fraudulentos aparecen en las últimas dos décadas en la ciudad de Córdoba. En 2011 se contabilizan 19 loteos, con una población de más de 3.500 familias, lo cual da cuenta de la importancia del fenómeno en estudio.

INFORMALIDAD URBANA: EL CASO DE NUESTRO HOGAR III

La preeminencia de la lógica de mercado impulsada por la orientación neoliberal en la política tiene su correlato en lo urbano, y deja sin posibilidades reales de acceso al suelo y a la vivienda a los sectores más vulnerables. Prueba de ello son la densificación de tipologías de informalidad como las villas de emergencia y el incremento de otras, como lo es el caso de los loteos fraudulentos.

Los loteos fraudulentos son aquellos realizados a través de un “*proceso ilegal, iniciado por un agente del mercado de suelo, quien comete fraude contra sujetos, que engañados compran un bien (terreno) 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*” (Monayar, 2011: 119).

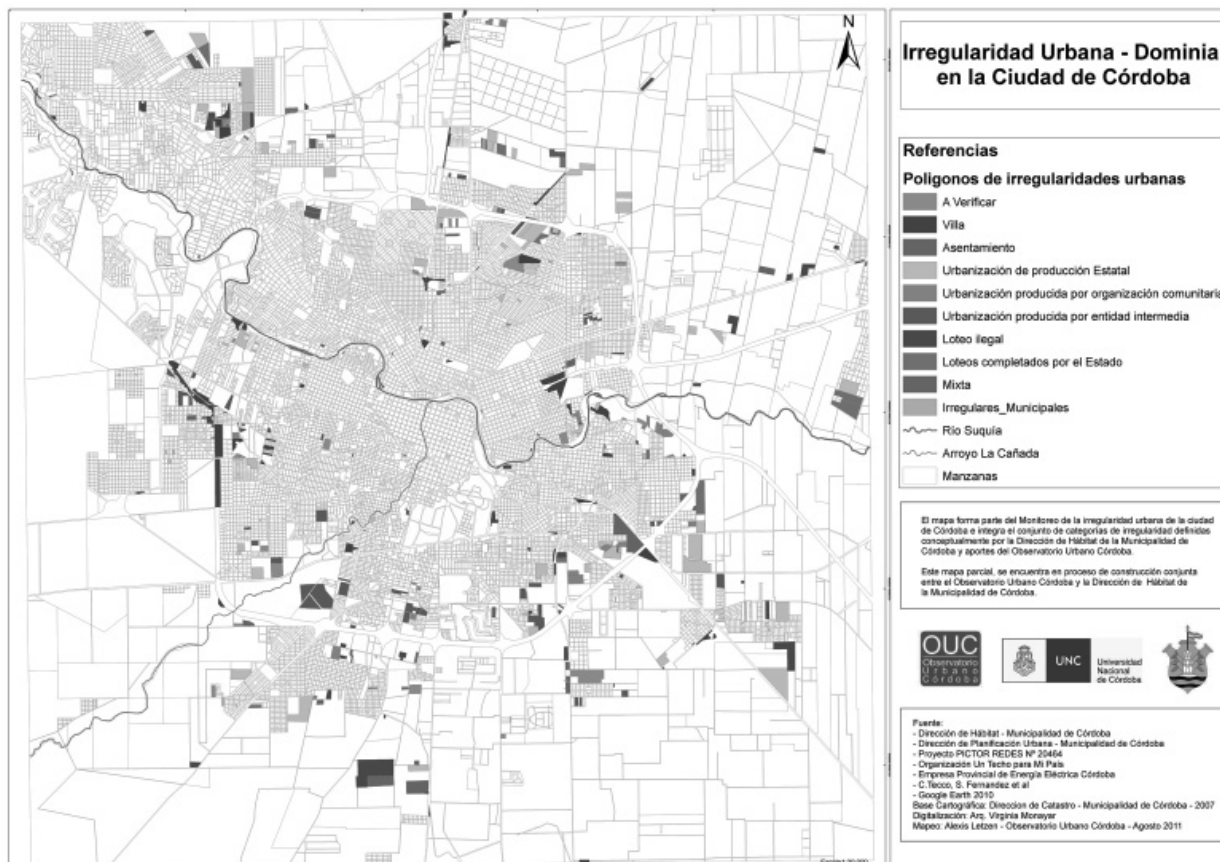
Un ejemplo de estas situaciones es Nuestro Hogar III, un barrio periférico que se consolida a partir de una ocupación informal de suelo, localizado en un terreno de alto riesgo ambiental y conflictividad urbana y social. Nuestro Hogar III es un loteo fraudulento que se origina en 1997 con la venta, inicialmente de 1683 lotes, por un agente informal de suelo. La modalidad utilizada en este caso fue conformar, al menos aparentemente, una Cooperativa de Crédito Vivienda y Consumo (Nuestro Hogar Limitada)⁸ y subdividir parcelas en un predio que estaba afectado por normativa al uso de suelo rural.⁹

La configuración espacial presenta una imagen semejante a los loteos formales: con amanzanamiento regular, con espacios previstos para equipamientos, espacios verdes comunes o algún tipo de servicio precario, pero sin provisión real y efectiva de los servicios urbanos ni de los equipamientos y con grandes dificultades tanto para su dotación, como para su regularización (por la situación misma de informalidad e invisibilidad frente a los entes

8- La misma cooperativa realiza dos loteos más: Nuestro Hogar I (1991) y Nuestro Hogar II (1996), también ilegales, localizados en diferentes áreas igualmente periféricas y con idéntica modalidad de venta fraudulenta.

9- Ordenanza 8256/85, Municipalidad de Córdoba.

proveedores de servicios). Esta conformación responde a la estrategia que utiliza el loteador como ardid para cometer el fraude, como así también a las expectativas de asimilarse a la ciudad y de vincularse con ella que tienen los habitantes de este tipo de asentamientos (CRAVINO, 2006). Acordamos con MERKLEN, D. (1997) que esto también responde a la



Irregularidad urbano-dominial en la ciudad de Córdoba. Datos provisionarios aportados por el OUC y la Dirección de Hábitat de la Municipalidad. Diciembre de 2011

Crecimiento urbano e informalidad residencial.
El caso Nuestro Hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina

necesidad de la población que habita en ellos de alejarse de aquellas características que los relacionen con las de las villas de emergencia, categoría social que aparece como la más fuertemente estigmatizada.

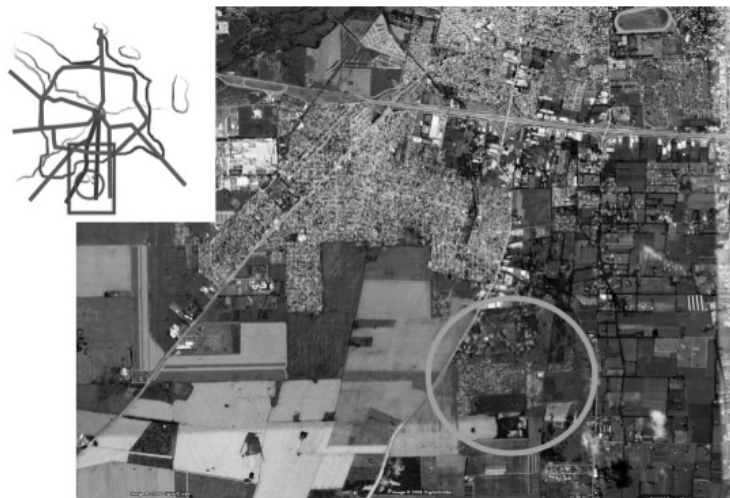
Las construcciones, aunque en su origen sean precarias, rápidamente se transforman en permanentes debido a que la población tiene la expectativa de permanecer en ese lugar. La población habitante se compone en su mayoría por familias que tienen alguna capacidad de pago, aunque no para cumplir con los requisitos del mercado formal. Proviene generalmente de barrios formales donde mantienen situaciones de hacinamiento por hogar o inmigrantes de países limítrofes, previamente urbanizados ya sea en su ciudad de origen o en la misma ciudad de Córdoba.

El proceso informal con que se desarrolla el caso que abordamos, como tantos otros, presenta una localización periférica y se sitúa desvinculado de la mancha urbana consolidada. Por sus características de escasa calidad medioambiental es tierra que no está prevista para el uso residencial y de escaso valor en el mercado de suelo.

La misma situación de clandestinidad e informalidad hace que sea poca la información oficial que se tiene sobre estos asentamientos. Los organismos públicos (Dirección de Hábitat Municipal, Dirección Provincial de la Vivienda, Dirección de Planeamiento Urbano, entre otros que intervienen en el proceso de regularización dominial) advierten su existencia a través de las presiones y reclamos de los habitantes y la movilización que las familias asentadas realizan a fin de obtener los servicios e infraestructuras básicas, como por ejemplo tendido de red de agua potable, luz eléctrica y servicio de transporte público.

En el inicio de la venta fraudulenta, en 1997, se alojaban en el predio aproximadamente 100 familias. En el loteo Nuestro Hogar III, el INVIHAB (Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat de la FAUD-UNC) realizó junto con una comisión de vecinos un censo de la población alojada, del que resultó que aproximadamente 150 familias compraron “legítimamente” el lote.

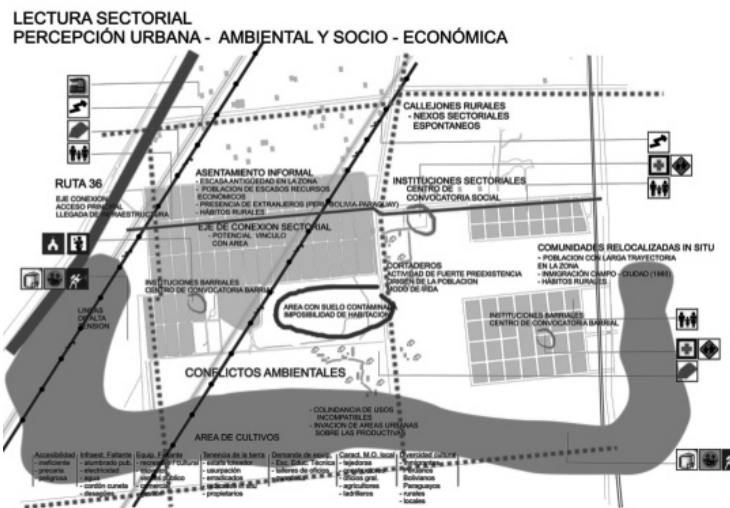
La venta se realizaba a través de anuncios publicitarios en un diario de circulación masiva y local, en el que se indicaba que accedían a la posesión a través de la firma de un boleto de compra-venta y el abono de la primera cuota. Legalmente, los vecinos adquirirían los derechos y acciones correspondientes a una fracción de terreno que es parte de una superficie mayor en el 0,0347223 %, de un “campo ubicado al sur del Municipio de la ciudad de Córdoba”. En 1997 La municipalidad advierte el ilícito y acciona judicialmente contra



el loteador, quien es privado de su libertad entre 1999 y 2003.

En 1999, para resolver la problemática social y ante las presiones de los habitantes, el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Córdoba (órgano legislativo municipal) promueve el primer cambio de patrón de uso del suelo de rural a urbanizable, afectando a dos de las tres parcelas legalmente catastradas que integran el loteo. Esta condición (suelo urbano) es indispensable para poder gestionar las infraestructuras y servicios urbanos. Dicha modificación se realizó solo sobre las parcelas que hasta ese momento se encontraban ocupadas por las familias, mientras su entorno inmediato continuó afectado al uso rural.

En 2001 se produce la segunda etapa del cambio de uso de suelo de rural a urbano, dado el crecimiento experimentado en el asentamiento (en esta ocasión se modifica parcialmente la tercera parcela). Para ese año ya se encontraban asentadas casi 500 familias. Actualmente, son más de 1600¹⁰ los hogares de escasos recursos que, con la residencia en el lugar, comienzan a enfrentarse a problemas urbanos, ambientales y muchas veces legales con sus propios vecinos, que dificultan el desarrollo cotidiano de sus actividades. Entre ellos: escasez de servicios e infraestructura básica (agua, luz, alumbrado público, equipamientos, etc.), contaminación ambiental, colindancia conflictiva de usos rural/urbana (fumigaciones, además de las



Nuestro Hogar III: localización en la periferia de la ciudad de Córdoba y lectura urbana del sector. Fuente: imagen satelital <http://earth.google.com>. Gráfico de elaboración propia

Crecimiento urbano e informalidad residencial.
El caso Nuestro Hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina

invasiones de diferentes insectos y roedores, producto de la cría de animales y plantaciones en los campos vecinos); localización de viviendas bajo líneas de alta tensión; contaminación de suelo y proximidad con zonas de cortadero de ladrillos, entre otros.

Sumado a esto, parte del terreno donde actualmente habitan algunas familias presenta una situación ambiental de alto riesgo. Aproximadamente 16 hectáreas de las 63 que componen el loteo, y que corresponden al sector de terreno que aún conserva el uso rural, se utilizaron hasta inicio de la década del 70 como enterramiento de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) con el manejo del gobierno local. Este sector no había sido ocupado hasta comienzo del año 2009, cuando se produce una toma colectiva de tierras con la demarcación de 520 nuevos lotes y ocupación hasta 2011 de aproximadamente 300 de ellos. Estudios recientes¹¹ en esta área han demostrado una importante concentración de metales pesados en suelo, que la hace no habitable y no apta para el asentamiento humano.

El valor del lote en 1997 había sido pactado en U\$s 5472, pagadero en cuotas de U\$s 76 (en ese momento y producto de la convertibilidad económica vigente en el país 1 peso argentino equivalía a 1 dólar americano). En 2002, con el default y la salida de la convertibilidad económica, el valor del terreno se había triplicado, y en 2008 llegó a registrar valores de U\$s 5000 (cinco mil dólares), pero con una valuación del peso argentino en 3.5 dólares.

Para 2010 se registraron en Nuestro Hogar III ventas de terrenos de 250 m² a precios de entre \$10.000 y 15.000 (pesos argentinos). Si bien estos valores se han alejados del mercado formal, demuestran que existe una posibilidad de pago por parte de las familias; sin embargo, no pueden acceder a condiciones de compra en el mercado formal porque no cubren los requisitos exigidos, como por ejemplo pagos al contado de altos montos, garantías laborales o domicilio formal. Es importante mencionar que como la entrega del lote es inmediata (dado que no cumple con ningún requisito urbanístico), resulta en un primer momento funcional a las necesidades de las familias.

Esta variación en el precio del suelo verifica su correlato no solo en aquellas cuestiones que se relacionan con los macroprocesos económicos atravesados por el país en general y por la ciudad en particular, sino —y muy directamente— con aquellas acciones estatales que impactan significativamente en los precios de suelo urbano.

En 2003, Nuestro Hogar III ya contaba con una Unidad Primaria de Atención de la Salud (UPAS), una escuela de nivel primario y una posta policial; esta última fue la única que

10- Según datos oficiales del Censo Provincial 2008, 5182 personas habitan en el loteo.

11- Estudio de suelo realizado en 2008 por la Cátedra de Ingeniería Ambiental de FCFE y N de la UNC y estudio de suelo realizado por encargo municipal (2010) por la UTN, Córdoba.



*Crecimiento demográfico del asentamiento Nuestro Hogar III, 2001-2003-2007-2010
Fuentes: foto satelital <http://earth.google.com/>*

se instaló a partir de la localización de las familias. Los otros equipamientos pertenecían al área rural original. Los servicios con que cuenta actualmente (energía eléctrica, agua potable, transporte público de pasajeros) han sido provistos por el Estado municipal o provincial o las empresas concesionarias. Sin embargo, hay que señalar las dificultades de acción que encuentran estos organismos de regulación para actuar en terreno privado, por lo que el proceso es sumamente lento y costoso. Las gestiones de la población no han sido fructíferas en relación con la dotación de alumbrado público, asfalto, escuela secundaria, entre otros, como así también ha sido dificultosa la mayor provisión de insumos y personal a la UPAS.

Se entiende que la obtención de esos servicios e infraestructura básica es primordial para el desarrollo de la vida urbana, como así también que es a partir de ellos que la consolidación y densificación del loteo fue posible.

Para el caso en estudio y en relación con los procesos de extensión urbana, la modificación de los patrones normativos de usos del suelo, desvinculados de una política de suelo, implica no solo el crecimiento de precios de los lotes en el asentamiento en particular, sino de la ciudad en general. Si bien las ciudades argentinas evidencian procesos de crecimiento que muestran momentos de extensión/

Crecimiento urbano e informalidad residencial.
El caso Nuestro Hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina

consolidación y densificación, en casos como el analizado, la expansión se da a saltos, dejando áreas vacantes que impactan significativamente en la valorización de los precios del suelo. Como no existen bancos de tierras o reservas para la localización de futuros planes habitacionales, es frecuente que con posterioridad el mismo Estado adquiera a un precio mayor aquellos lotes vacantes que contribuyó a valorizar para la localización de nuevas viviendas o equipamientos.

Como podemos ver, la falta de una política habitacional que pudiera dar respuesta con la inmediatez requerida para el acceso al suelo de esta población y las acciones de progresiva consolidación del asentamiento determinaron que con el tiempo este creciera demográficamente de manera exponencial; iniciándose en 1997 con 100 familias y albergando en la actualidad más de 1600 hogares, situación que lo ha transformado no solo en el caso más grande de la tipología loteos fraudulentos, sino también sobre todas las tipologías de irregularidad urbana dominial registradas en el municipio de Córdoba.¹²

El resultado directo de estas acciones fue un incremento de población en una situación de alta vulnerabilidad, un impacto en los precios del suelo y una reproducción del proceso de informalidad como única posibilidad de los grupos de menores ingresos de acceder a una localización en la ciudad.

REFLEXIONES FINALES

La dinámica del mercado de suelo urbano —caracterizado por altos niveles de especulación— es uno de los principales procesos que impulsan la expansión urbana. En un contexto en el cual aumenta la brecha entre el ingreso promedio de los hogares y los precios de la tierra, las formas de crecimiento intensifican los niveles de segregación en el espacio, con la homogeneización social en los bordes urbanos, verificada en el desarrollo de urbanizaciones residenciales cerradas para sectores de altos ingresos y enclaves que concentran población de menores ingresos que accede al suelo a través de procesos informales. Esta forma de crecimiento y ocupación del espacio es fuertemente inequitativa en la medida en que la población de bajos ingresos no tiene posibilidades de localización en áreas que cuentan con servicios e infraestructura y se ve obligada a alejarse de las zonas mejor equipadas, localizándose en áreas que presentan conflictividad urbana, ambiental y social.

La dinámica de crecimiento demostrada en el caso analizado da cuenta de que la informalidad es un fenómeno en crecimiento, lo cual demanda una atención rápida, si se busca

12- Monitoreo de la irregularidad urbana-dominial en el Municipio de Córdoba. Presentado por la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba y el Observatorio Urbano Córdoba de la UNC, diciembre de 2011.

colaborar en su efectiva resolución. La dinámica del mercado de tierras excluye a población de muy bajo ingreso e intensifica el aislamiento de los grupos desfavorecidos en las zonas pobres y segregadas. La marginalidad físico-espacial y social, la exclusión del sistema laboral, de la ciudadanía y los costos que las situaciones de informalidad implican para las familias incrementar su vulnerabilidad, en la medida en que comprometen mayores activos para acceder a los requerimientos necesarios de bienestar. Si bien la informalidad aparenta ser menos costosa, en la práctica no es así.

El caso de Córdoba pone en evidencia que los mecanismos de intervención son escasos y las políticas habitacionales no dan respuesta a las situaciones de informalidad, realidad que se vuelve crítica, tanto por lo que implica en las condiciones de vida para los residentes como por los problemas urbanos derivados de su propia lógica de desarrollo. Es necesario implementar medidas tendientes a la promoción de acceso al suelo urbano por parte de los sectores de bajos ingresos, que no pueden hacerlo formalmente a través del mercado. En este sentido, se requieren modificaciones normativas y legislativas que consideren la función social de la propiedad y reconozcan la legitimidad de utilización de instrumentos de recuperación y movilización de plusvalías, para regular la acción del mercado de suelos.

Actualmente los organismos de planificación y gestión urbanística no cuentan con instrumentos legales que les permitan abordar los procesos de regularización. En general —y según se desprende del análisis de este caso en particular—, la respuesta del Estado atiende las presiones sociales de la población habitante, a través de acciones que buscan solucionar una situación de hecho. Una vez producida la irregularidad en la producción y ocupación del espacio, se aplican medidas tendientes a sanear esta situación, pero no son efectivas para cortar el círculo vicioso de reproducción de la pobreza urbana, ya que se registran nuevas extensiones en la periferia.

Es necesario comprender los procesos de segregación como reproducción de sistemas de desigualdad social, marginalidad y exclusión, que requieren instrumentos de acción, principalmente de la política pública, que posibiliten condiciones más igualitarias de acceso a la ciudad por parte de los diferentes sectores sociales que la habitan.

Crecimiento urbano e informalidad residencial.
El caso Nuestro Hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina

BIBLIOGRAFÍA

- ARRIAGADA Camilo** (2000). “Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 27, CEPAL. Santiago, Chile.
- BUTHET, Carlos y SCAVUZZO, José** (2002). “Las villas de emergencia en Córdoba 2001. Localización y estimación de población”. SEHAS–CONICET, Córdoba, Argentina.
- BUTHET, et ál.** (2010). “Villas de emergencia una estrategia para el abordaje del problema” SEHAS – AVE Ed. Córdoba, Argentina.
- CASTELLS, Manuel** (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional*. Alianza, Madrid.
- CEPAL** (2000). “De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: El espacio regional”. Santiago, Chile.
- CEPAL** (2009). “Panorama Social de América Latina 2009”. Capítulo I. División de Desarrollo Social. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL** (2010). “Panorama Social de América Latina 2010” Capítulo I. División de Desarrollo Social. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CLICKEVSKY, Nora** (2002) Tierra vacante en ciudades latinoamericanas. (Ed.) Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachussets.
- CRAVINO, María Cristina** (2006) “Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana”. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.
- DE MATTOS, C.** (2010) *Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento*. En: Revista EURE Vol. 36 N.º 118, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile
- INDEC** (1991-2001-2010) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – Censo Nacional de Población y Vivienda en Argentina, disponible en www.indec.gov.ar.
- JARAMILLO, Samuel** (1999). “El papel del mercado de suelos en la configuración de algunos rasgos socio-espaciales de las ciudades latinoamericanas”. En: Revista Territorios, Julio, número 002, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- MARCUSE Peter & VAN KEMPEN, R.** (2000). “Globalizing Cities. A new spatial order?” Blackwell Publishers, Oxford, UK.
- MERKLEN, Denis** (1997). “Organización comunitaria y práctica política, Las ocupaciones de tierra en el conurbano de Buenos Aires”. En: Revista Nueva Sociedad N.º 149 extraída de <http://www.nuso.org/revista.php?n=149>
- MONAYAR, Virginia** (2011). “Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina”. En: revista Territorios N.º 24, ACIUR Bogotá, Colombia.

