



**UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARIA**

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

**Hábitat informal, estrategias
populares de acceso al suelo urbano
y políticas públicas sobre la cuestión:
una mirada desde la perspectiva de
los derechos**

Año
2011

Autor
Galán, Marco Antonio



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



III JORNADAS REGIONALES DE TRABAJO SOCIAL

“POLITICAS SOCIALES, CIUDADANIA Y JUSTICIA SOCIAL. DESDE ARGENTINA HACIA LATINOAMERICA”

Título ponencia: **“Hábitat informal, estrategias populares de acceso al suelo urbano y políticas públicas sobre la cuestión: una mirada desde la perspectiva de los Derechos”**

Autor: Magíster Marco Antonio Galán¹

1. El contexto socio-histórico

Desde nuestra perspectiva histórica crítica el contexto no es un telón de fondo en una escena donde no desempeña ningún protagonismo, sino por el contrario, es constitutivo de los procesos que se analizan, interviniendo activamente en la construcción de los actores que interactúan en el desarrollo de nuestra sociedad y la construcción de la Nación. Argentina, al igual que el resto de los países latinoamericanos, se encuentra en la categoría de estados “Subdesarrollados” o del “Tercer Mundo”, que han atravesado a lo largo de su historia luchas por liberarse de la dependencia de los países centrales, primero de España, con la lucha por la independencia nacional a partir de 1810, y posteriormente de Inglaterra y Estados Unidos, países imperialistas que obstruyeron con la complicidad de una oligarquía nativa, el desarrollo autónomo de un proyecto nacional integrado al resto de América Latina. En este modelo capitalista dependiente, como señala Cárdenas (2002:125) “se fue produciendo una adaptación de nuestras estructuras sociales a las sucesivas dominaciones y un desarrollo desigual y desequilibrado dependiente de la sociedad industrial en su etapa más adelantada”.

Al repensar nuestro contexto inmediato Argumedo (2005:79) sostiene que “en el actual contexto internacional asistimos a una nueva época caracterizada por la revolución científica técnica, desarrollada a partir de la década del ‘70. Las ramas más dinámicas del mercado mundial son las del conocimiento intensivo y se tiende a superar la histórica división entre trabajo manual e intelectual, ya que en no más de 10 años el 95 % de las actividades van a requerir el secundario completo, mientras que el trabajo manual será reducido a una actividad marginal. El conocimiento como recurso estratégico que supone educación, información capacidad innovadora, creatividad y articulación entre distintos saberes científicos, técnicos y sociales, es el equivalente a la industria pesada o al petróleo de la revolución industrial”. Un aspecto a considerar en estas transformaciones es que el neoliberalismo ha profundizado la fragmentación del conocimiento en sus procesos de producción y distribución: esto es lo que se ha denominado la “taylorización del conocimiento”; así es como se generan miradas economicistas de lo económico, comunicacionistas de la comunicación, asistencialistas de lo social etc., gestándose de esta manera un pensamiento experto, detallista, ahistórico y en profundidad de determinado problema, segmentado e incapaz de comprender el proceso de cambios que penetra todas las esferas, condicionando y determinando el abordaje de las problemáticas. Es en este contexto socio-histórico, de profundos cambios en el sistema capitalista, que vamos a asistir en nuestro país a un proceso de grandes transformaciones producto de la aplicación de políticas neoliberales, las que empiezan a implementarse a mediados de la década de 1970, más precisamente desde la dictadura militar de 1976, estas

¹ Docente e Investigador de la Universidad Nacional de Córdoba – Magíster en Administración Pública con Orientación en Desarrollo Local – Especialista en Diseño y Gestión Pública de Políticas Habitacionales.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

transformaciones modificaron el papel del Estado y estuvieron enmarcados en las prescripciones del denominado “Consenso de Washington”, del que Cordera (2000:26,27) describe: “I) la disminuida autonomía de las políticas nacionales, por la complejidad e internacionalización de las relaciones entre políticas, mercados y agentes; II) la mayor dependencia de las condiciones de gobernabilidad, de lo que ocurre en otros estados; III) la inestabilidad interna producto de la aplicación del modelo propiciado por el Consenso de Washington; IV) la apertura de las economías nacionales vía liberalización, privatizaciones y desregulación, lo cual acentúa la vulnerabilidad interna; V) los mecanismos de cohesión política y social afectados, en los que se da simultáneamente una demanda ciudadana de autonomía y una apelación a la intervención del Estado como proveedor de bienes públicos, compensación y seguridad social”. Este modelo llevó al retiro del Estado de diversas áreas, pasando a un modelo de “Estado Mínimo”; según Argumedo (2005:99) “la potestad soberana del Estado supone la capacidad estatal autónoma para definir sus políticas y garantizar la gobernabilidad, con el objetivo de hacer cumplir la voluntad soberana del pueblo. Esta potestad del Estado se extiende sobre tres pilares (económico, jurídico y de las Fuerzas Armadas), la autonomía económica da la posibilidad de recaudar recursos (impuestos, derechos de aduana, rentas, etc.), definir el gasto público, controlar la moneda, etc. (...), y este desmembramiento de la potestad soberana deja instituciones estatales débiles y que responden mansamente a los dictados de las corporaciones económico-financieras y no logran dar respuestas a las demandas de la sociedad”. Las políticas de apertura de las economías nacionales mediante la liberalización a los capitales multinacionales reestructuraron, entre otras, las relaciones entre capital y trabajo a partir de la ejecución de la flexibilización laboral. Paralelamente, las políticas sociales limitaron su accionar según las disposiciones de organismos multilaterales de crédito tales como el Banco Mundial, el BID, el FMI entre otros, produciendo una reducción de recursos gubernamentales asignados a combatir la pobreza, una focalización de la población destinataria, descentralización, desconcentración operativa de los organismos estatales responsables de la acción social y tercerización de algunas funciones estatales. De esta forma, el modelo neoliberal provocó el paso del modelo de Estado de Bienestar sostenido en políticas universales y una concepción de ciudadanía ampliada, a diferentes modelos de ciudadanía según el lugar de los agentes en las relaciones de producción. Desde el aporte de M. Svampa (2005: 76-83) se consolidó el modelo de ciudadanía patrimonialista que se expande dentro de las clases altas, medias altas y medias en ascenso, producto del proceso de mercantilización de los bienes básicos (educación, salud, seguridad, etc.) la consolidación de este modelo se expresa a través de urbanizaciones privadas, los llamados “countries”, los que están marcados por el incremento de demandas de seguridad. El segundo modelo denominado, “ciudadano consumidor” se manifiesta dentro de un nuevo paradigma en donde el individuo es definido como consumidor-usuario de bienes y servicios que provee el mercado, que se fortalecerá con la privatización de las empresas públicas de servicios y la creación de entes reguladores de estas concesiones o privatizaciones. Por último asistimos al modelo asistencial-participativo que se plasma en políticas sociales focalizadas, la participación en redes comunitarias y fuerte presencia del Estado como forma de control social, generando un modelo de ciudadanía restringida. Estas políticas comienzan a tener un proceso de reversión con el gobierno nacional de Néstor Kirchner (mayo de 2003) donde se inició un proceso tendiente a suplantar en algunas de sus características, el proyecto neoliberal implantado desde 1976. En tal sentido, se puede resaltar la política de derechos humanos, la recuperación del rol del Estado en los procesos de regulación de la economía, la reestatización de empresas cuasi-quebradas por los



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

grupos económicos (como es el caso del Correo Argentino, Aerolíneas Argentinas, etc.) la estatización de los fondos de las AFJP con la consiguiente universalización de la seguridad social, la asignación universal por hijo, la política de integración regional -MERCOSUR, UNASUR, entre otras acciones, que marcan el inicio de una estrategia integral con políticas autónomas, de integración latinoamericanas, de distribución del ingreso en términos inclusivos y con un importante proceso de crecimiento económico y disminución de los índices de desocupación, pobreza e indigencia.

2. Las Políticas de Hábitat Social desde la perspectiva de los Derechos Humanos

En el campo del hábitat, las demandas de las mayorías populares se han expresado históricamente en términos de acceso a la tierra y la vivienda, estas luchas han marcado significativamente la identidad y la historia de los movimientos sociales, a la vez que se ha pugnado por el reconocimiento de estas necesidades como derechos humanos fundamentales. A nivel internacional y nacional, estos procesos se vieron plasmados a partir de 1948 en la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre" en su artículo N° 25 que sostiene: *"Todo hombre tiene derecho a un patrón de vida capaz de asegurar para sí y a su familia salud y bienestar, inclusive alimentación, vestimenta, vivienda, cuidados médicos y servicios sociales indispensables"*. En esta perspectiva se ubica la vivienda conjuntamente con otros derechos humanos que permiten visualizar una concepción del hábitat integral, donde se incluyen el acceso a la salud, alimentación, entre otros. En este contexto internacional, las Naciones Unidas realizaron la primera Conferencia de Hábitat (Vancouver, 1976), sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat). Posteriormente se realiza la II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en Estambul (1996) donde se aprobó un Plan de Acción Mundial -el Programa de Hábitat- y una Declaración que recoge las directrices para la creación de asentamientos humanos sostenibles durante el siglo XXI, teniendo en cuenta su relación con el medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo social, los derechos de la mujer, la población y otros temas. En dicha conferencia los representantes de 171 gobiernos, acordaron un conjunto de compromisos destinados a alcanzar el acceso de la vivienda a toda la población en el marco de un desarrollo humano sustentable, para dicho cometido los gobiernos se comprometieron a formular planes que cuenten con los recursos financieros que les permitan alcanzar en el año 2020 las metas comprometidas. Entre los foros y eventos internacionales que han aportado a instituir una perspectiva de derechos, es necesario tener en cuenta la Declaración del Milenio que fue aprobada por la ONU, la que establece pautas y valores que deberán regir las relaciones de los países y el desarrollo humano en el siglo XXI. Es importante también rescatar los postulados afirmados en los distintos escenarios como el Foro Social Mundial año 2001, 2002, 2005. Entre los documentos que se promovieron se encuentra "La Carta por el Derecho a la Ciudad", que en su Preámbulo afirma entre otros aspectos: *"El Derecho a la Ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos"*. Como se demuestra, el siglo XX se caracterizó entre otras cosas por llevar al plano de los pactos internacionales y de las



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

constituciones nacionales y provinciales, un conjunto de derechos humanos que se expresan en los derechos económicos, sociales y culturales, generando un constitucionalismo de carácter social, que en Argentina alcanzó su mayor desarrollo con la Constitución Nacional sancionada en 1949, derogada a partir del golpe militar del año 1955 por la llamada Revolución Libertadora que, a pesar de su proyecto antipopular tuvo que reconocer un conjunto de derechos sociales, que quedaron reflejados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional de 1958, que garantiza el acceso a la vivienda digna. En la reforma Constitucional del año 1994, se incorporaron una serie de pactos internacionales que ampliarán la perspectiva integral de los derechos humanos que el Estado Argentino se compromete a sostener y promover. En el caso de la Constitución de la Provincia de Córdoba es a partir de la reforma de 1985 que se establece en la declaración de derechos, los vinculados a la familia, explicitando en su artículo 34 que reconoce el derecho al bien de familia., en cuanto al derecho al acceso a la vivienda este queda garantizado en el artículo N° 58 que fija la responsabilidad del estado provincial como garante de este derecho, mediante la fijación de políticas que van desde la regulación del uso del suelo con fines sociales y no especulativos hasta el financiamiento de políticas de vivienda para sectores sin recursos para acceder al mercado.

Si bien es necesario identificar un avance en el reconocimiento del derecho al hábitat digno como parte de los derechos humanos, plasmado en las declaraciones, pactos y acuerdos internacionales de las Naciones Unidas y demás Foros, y en el plano nacional en el nuevo constitucionalismo social de fines del siglo XX, que integró a estas nuevas categorías de derechos, como en su momento lo hizo con los derechos civiles y políticos reconociéndolos en la constitución de 1853, también es necesario decir que este avance no se ha plasmado en legislaciones que garanticen políticas de estado con el respectivo compromiso financiero que permita a las mayorías populares satisfacer sus necesidades de vivienda, servicios, titulación, trabajo, servicios sociales, entre otros aspectos; muy por contrario, las políticas públicas de desarrollo urbano y vivienda, han generado en las últimas décadas nuevas formas de privatización de la ciudad y de segregación urbana y social que incrementan la exclusión social y la brecha entre los diferentes sectores sociales. Esto es reafirmado en el Preámbulo de La Carta por el Derecho a la Ciudad que sostiene “Sin embargo (...) los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad (...) Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes“. Los avances en el derecho internacional, en las legislaciones nacionales y provinciales, son un referente y un punto de partida para fundar y legitimar las demandas de las mayorías populares por la construcción de una sociedad donde sean efectivamente respetados y garantizados los derechos a un hábitat digno.

3. Las nuevas configuraciones urbanas: los procesos migratorios rurales e intraurbanos



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

Los procesos migratorios y de concentración poblacional en las ciudades se ha visto agravado a partir de la industrialización del siglo pasado, la constante incorporación de tecnologías a la producción rural y el avance del monocultivo sojero, según el trabajo de Redaf² “en los últimos años amplias zonas del NEA y NOA se sumaron a la producción de oleaginosas, especialmente de soja y fueron incorporadas de este modo al esquema modernizante de agricultura pampeana. Para lo cual se arrasaron decenas de miles de hectáreas de monte, se eliminaron cultivos tradicionales, se cambió el destino de terrenos dedicados a la ganadería y se modificó la estructura de tenencia de la tierra”. Al respecto, en el Diario Página 12 se planteó “la modernización agrícola agravó el deterioro de los ecosistemas, empeoró las condiciones de vida y aceleró las migraciones de pequeños productores”.³ Dentro del mismo informe desarrollado sobre Argentina por la Cátedra UNESCO⁴, en el apartado sobre el modelo agropecuario denominado “Conflicto étnico territorial; imposición de un modelo cultural y agroindustrial” se plantea que “el 82 % de los productores del país son familias campesinas, comunidades indígenas y trabajadores rurales que ocupan sólo el 13 % de la tierra, en cambio, sólo el 4 % de las llamadas explotaciones agropecuarias se ha adueñado de casi el 65 % de la tierra utilizada para la producción, más de 200.000 familias fueron expulsadas a causa de la fiebre neoliberal de los noventa que las desplazó a los barrios marginales de las grandes ciudades. En los últimos 25 años la concentración de tierra en pocas manos agravó las profundas desigualdades sociales en el campo”. Sigue el informe afirmando que “Córdoba es tomada como ejemplo de concentración de tierras, ya que en los departamentos del norte provincial las explotaciones agropecuarias de más de 3000 hectáreas representan el 11 % de los productores, pero cuentan con el 70 % de la superficie, en tanto, los pequeños productores, el 89 %, detentan solamente el 30 % de la superficie. La situación de los desalojos en su gran mayoría violentos, tienen relación con la situación precaria de la tenencia de la tierra, según un relevamiento del Movimiento Campesino de Córdoba, el 60 % de los campos del norte provincial carecen de títulos, a pesar de poseer la tierra por más de veinte años y estar protegidos por leyes nacionales”.

4. Principales expresiones del hábitat informal urbano en el Gran Córdoba

En primer término es necesario aclarar a que se hace referencia con la expresión del hábitat informal, en tal sentido, primero se definirá el concepto de Hábitat para lo cual debe evitarse la utilización de nociones que lo reducen a la unidad física individual, unidad edificio -lote de terreno-, superponiendo meramente la noción de vivienda/ hábitat, por ello, desde una visión integral se sigue la definición de Buthet y otros (2004:26) que entienden por hábitat urbano “la totalidad de las relaciones entre las circunstancias físicas, los recursos naturales y las características y actividades socio – culturales de la población, todo lo cual constituye el medio ambiente en el cual se reproduce la vida social urbana”. En este marco conceptual para definir el hábitat informal se parte del trabajo de Clichevsky (2000:15) quien lo caracteriza a partir de

²Investigación “Conflictos sobre tenencia de la tierra y medioambiente en la región del Chaco Argentino” Red Agroforestal Chaco Argentina (Redaf), integrada por un colectivo de organizaciones, académicos y técnicos de distintas disciplinas. Nota publicada en Diario Pagina 12 el 22/2/10 Autor Darío Aranda

³ Notas publicadas en el Diario Pagina 12 el 22/2/10 por Darío Aranda.

⁴ Cátedra UNESCO de Sostenibilidad de la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC)



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

dos aspectos: a) desde el punto de vista dominial: ocupación de tierra pública o privada en "villa", favela, callampa, barriada, asentamiento, toma, ocupación de lote individual, loteos clandestinos o "piratas", loteos irregulares, propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana, venta de lotes rurales, como partes indivisas, "casas tomadas", "equipamientos tomados", hoteles-pensiones, corticos, tugurios, casas de vecindad, conventillos; ocupación de áreas públicas (plazas, etc.), propiedad de origen social (ejidos o comunidades indígenas) incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales, cooperativas agrícolas transformadas en "urbanas". Es decir, que se trata tanto de ocupaciones directas que realiza la población a través del mercado informal del suelo y la vivienda, algunas de ellas de muy compleja forma de producción. Según la autora, en la ocupación directa por parte de la población, se diferencian los asentamientos o tomas, de las villas o favelas, porque los primeros son organizados, con asesoramiento técnico de ONGs, poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales. Los segundos generalmente no poseen organización previa; comienzan por una o varias familias, a las cuales se van agregando, a lo largo de un tiempo más o menos largo, otras, hasta configurar algunas de más de 50000 habitantes. b) Desde el punto de vista de la urbanización: ocupación de tierras sin condiciones urbano ambientales para ser usadas como residenciales, inundables, contaminadas, cercanas a hornos de ladrillos y basurales clandestinos, sin infraestructura, con dificultosa accesibilidad al transporte público, centros de empleo (aunque ello esté relativizado por los cambios producidos en la estructura económica), educación primaria, servicios primarios de salud, construcción de viviendas por fuera de la normativa existente, densidades extremas (tanto altas, que significan gran hacinamiento de personas y hogares, como muy bajas, lo cual tiene relación con los altos costos de infraestructura y la menor accesibilidad).

El hábitat informal está vinculado a la segregación, y en tal sentido Clichevsky (2000) sostiene "esta relación entre sociedad y espacio urbano/territorio metropolitano, posee implicancias en las formas de analizar e intervenir sobre el mismo, o sobre algunas manifestaciones, como son la segregación urbana, el hábitat informal y las políticas destinadas a su regularización".

4.1 Antecedentes sobre asentamientos informales

A partir del trabajo de Clichevsky (2000:16,17), donde sostiene que "existe dificultad en determinar la magnitud de la informalidad según tipos, pues los censos no los registran como unidad de análisis; por las características mismas de la informalidad (cómo cuantificar los loteos clandestinos, por ejemplo); porque desde la investigación urbana, sólo se han realizado estudios de caso (Manzanal y Clichevsky, 1988; Herzer y Clichevsky, 1992)

El agravamiento de la concentración demográfica a nivel nacional y provincial, se expresa en el constante aumento de la población urbana, pasando de un 62,25 % para 1947 a un 89,31% (35.8 de 40.1 millones censo 2001) de la población nacional viviendo en centros urbanos de más de 2.000 habitantes. Por otra parte el país pasó de tener 55 centros urbanos con 50.000 habitantes en 1991, hasta alcanzar el número de 65 ciudades de ese mismo tamaño en el 2001. En la actualidad, el 70% de la población estaría concentrada en el 28% de la superficie total del país. Solamente en la Capital Federal y el Conurbano Bonaerense habitan más del 30% de la población total del país. Mientras que en la Provincia de Córdoba, con un total de 3.221.001 habitantes (censo 2001 INDEC) el 84.47% vive en centros urbanos, es decir unas 2.721.067 personas y sobre el total de la población el 41% reside en la ciudad Capital



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

En el año 2005, la Subsecretaria de Tierras para el Hábitat Social estimo que 13.599.393 personas tenían problemas para acceder al suelo en el país. De esta cifra, solamente el 37%, corresponde a hogares en villas y asentamientos irregulares. Entre las distintas razones que se identifican para que a los sectores populares y trabajadores se les dificulte el acceso a la tierra y al goce del derecho a una vivienda digna se pueden señalar:

- El acelerado y desmedido incremento de los precios de los inmuebles en los centros urbanos (en los últimos años el aumento de los valores inmobiliarios y de la tierra, fue de un 30% en promedio anual a valor dólar).
- La especulación inmobiliaria y financiera sobre el uso del suelo
- La falta de regularización (urbana y rural) sobre el mercado de tierras y suelo.
- La financiación inadecuada para los sectores populares y trabajadores.
- La falta de implementación adecuada de los programas de regularización dominial (urbana y rural).
- El alto déficit habitacional y su repercusión en los sectores de mas bajos recursos, el derecho a la propiedad visto como derecho absoluto sin consideración de su función social y la necesidad de un rol mas activo por parte de los distintos estamentos del Estado son ejes centrales en la búsqueda de soluciones (Habitar Argentina, 2010).

Como ya venimos sosteniendo la problemática del acceso al suelo urbano se ha ido complejizando con los procesos de industrialización e incorporación de tecnología a la producción agropecuaria y el avance del monocultivo sojero que provocaron ente otros impactos procesos migratorios del campo a la ciudad e intraurbanos. En este contexto, la costos de la tierra urbana han quedado librados a la lógica del mercado sin ningún tipo de regulación estatal, afectando este fenómeno la vida cotidiana de los sectores populares ya que la recuperación del salario no ha acompañado los costos de los terrenos y la construcción de viviendas, quedando de esta manera amplias franjas, no ya de pobres estructurales, sino de trabajadores, profesionales y sectores de ingresos medios excluidos de las operatorias bancarias, inmobiliarias. Situación que sin lugar a dudas se agrava por la ausencia de políticas publicas sobre la cuestión.

Esta acuciante crisis habitacional indica la necesidad de mayor regulación, planificación, intervención por parte del Estado (en todos sus niveles y organismos) y mayor complementariedad estratégicas con las organizaciones y movimientos sociales, con el fin de no dejar librado al mercado y a los especuladores financieros e inmobiliarios, la posibilidad de que las mayorías populares puedan acceder a un hábitat digno en tanto derecho humano básico e irrenunciable.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

4.2 Antecedentes de Villas de Emergencia y asentamientos irregulares en la Ciudad de Córdoba

El origen de algunos de estos asentamientos, que posteriormente materializarán la denominación de “villas de emergencia”, se puede rastrear desde la década del '30 y del '40, donde -como se verá más adelante- la incidencia sobre el total de la población era relativamente baja, ya que los procesos de ascenso social generados en la década del '50 y las políticas masivas de vivienda del gobierno peronista 1946-1955, promovieron el acceso a este bien a numerosas familias por medio de políticas públicas y a través del acceso al trabajo y la distribución del ingreso. Posteriormente, con el proceso de desarrollo industrial más tardío de las décadas del '50 y '60, en Córdoba se produce una atracción de gran cantidad de la población rural de áreas deprimidas en el norte de la provincia, como así también de familias provenientes de otras provincias y de países limítrofes⁵, generando este proceso migratorio una relocalización de población en asentamientos irregulares o villas ya que la ciudad carecía de infraestructura habitacional y de servicios para absorber a esta población.

El quiebre de este proceso de crecimiento a partir del golpe de Estado de 1976 y con su profundización en la década del '90 agravó esta situación y marcó un fuerte crecimiento de la población villera. Se trató fundamentalmente de familias no propietarias que al quedar desempleadas, no pudieron pagar alquiler y pasaron así a engrosar las villas, asentamientos, etc. Es decir, el proceso migratorio del interior y de otras provincias fue sustituido por una gran migración intraurbana. Según datos consultados más del 75% de las familias que habitan en villas provienen de la propia ciudad de Córdoba⁶. Además de este fenómeno comienza a observarse en la década del '90 una migración cada vez más sostenida de países limítrofes como Bolivia y Perú, incentivada por los beneficios de la convertibilidad, con relación al valor de la moneda de sus países y el peso/dólar argentino.

Los estudios sobre el surgimiento de los asentamientos villeros y su desarrollo encuentran una primera sistematización a partir del estudio de Gustavo Zilocchi⁷, quien va a reconstruir el proceso tomando como punto de partida el censo de 1970, que reconoce 47 villas con 16.004 habitantes (unas 3500 familias aproximadamente), dicha cifra representaba el 1,99 % de la población total de la ciudad, cifrada en 801.771 habitantes. Otros datos citados por G Zilocchi es el del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) del año 1973, donde se identifican a 52 villas con 19.459 habitantes que conformaban 4.437 familias. Posteriormente, según el mismo autor, se realizó un censo por parte de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia Social en el año 1978, donde se registran 32.000 personas que conforman 6.500 familias. Tiempo después, la Municipalidad en el año 1980 -en el marco del programa de Erradicación de Villas de Emergencia y Promoción Social- dará cuenta de la existencia de 61 villas con 7.500 familias y 35.000 habitantes. En 1980, el censo del NDEC arrojó una población de 990.968 para la ciudad de Córdoba, representando la población viviendo en asentamientos villeros el 3,5% con 74 villas, 34.683 personas, y 6.000 familias aproximadamente contra el 1,99% del año 1970.

⁵ ZILOCCHI, Gustavo: “Artículo sobre Evolución de la Política Urbana en la Ciudad de Córdoba, su relación con el suelo y la Vivienda para los sectores de menores recursos” en *Revista 21 IIFAP* (Córdoba, 1987), N° 21.

⁶ Fuentes consultadas: estudios de ONG SEHAS y del Ministerio de la Solidaridad.

⁷ ZILOCCHI, G. ref.13.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Finalmente, algunos organismos especializados como el SEHAS, durante los años 1992 y 1994 continuaron con el diagnóstico del sector a partir de convenios con el entonces Ministerio de Desarrollo Social de la provincia. En el año 2004, el SEHAS publica un informe actualizado al año 2001, realizado con participación de la Municipalidad de Córdoba y el Gobierno Provincial sobre la situación del sector, donde se cuantifica en 158 villas y 21.700 personas. Según datos del ex Ministerio de la Solidaridad (año 2003) para el año 2002 existían 134 villas con 18.900 familias aproximadamente. Si consideramos la línea base establecida por el INDEC del año 1970, la cantidad de villas creció en un 185%, (periodo 1970-2002) y la cantidad de familias aumento en el mismo periodo de 3.500 a 19.000 (aproximadamente), lo que representa un incremento de más del 450%, mientras que en igual periodo la población total de la ciudad aumento el 60%. Por otra parte, la proporción de población en asentamientos, pasó del 1,99 sobre el total de la población, año 1970, al 8,5% aproximadamente en el año 2002.⁸ Esto demuestra el aumento de la pobreza urbana que se expresa en mayor hacinamiento del espacio físico en cada villa y por cuarto y no en igual proporción el surgimiento de nuevas villas. Las villas tienen una densidad poblacional que va desde 10 familias a más de 1.000 como es el caso de Villa la Tela o el Asentamiento General Savio. La ubicación espacial de las villas "salpican" la trama urbana de la ciudad en forma más o menos regular, existiendo, sin embargo, cierta tendencia a la concentración en las márgenes del río Suquia que atraviesa la ciudad y en tierras públicas existentes a los bordes de canales de riego y vías del ferrocarril. En un 70 % las villas están asentadas "de hecho", en terrenos fiscales y en el resto de los casos en forma mixta público-privado".⁹

4.3 Otras manifestaciones de hábitat informal

A partir de la década del '80 se van a desarrollar otras estrategias en el acceso a la tierra y que se motoriza a partir del fenómeno de la relocalización de la pobreza urbana dentro de la misma ciudad¹⁰. Comienzan a ocuparse de manera mas contundente, lotes individuales baldíos, casas, se realiza la ocupación colectiva de terrenos con factibilidad de urbanización, edificios, ventas ilegal de tierras en los llamados loteos fraudulentos, otros sectores podrán organizarse y reclamar al estado el acceso a la tierra mediante el financiamiento público. De estos procesos se reconocen las siguientes estrategias de acceso al suelo urbano:

➤ Ocupaciones colectivas de tierras:

En esta situación se identifican un conjunto de asentamientos generados a partir la década del '80, entre los más significativos, se pueden reconocer los casos de las Cooperativas Renacimiento, 15 de Mayo, La Plaza (300 familias), Los Andes, El Renuevo, Los Paraísos (800 familias regularizado por el Programa arraigo y el programa de Mejoramiento Barrial), el Barrio Quebracho (600 familias, expropiado por el Gobierno provincial y en proceso de regularización)), Cooperativa La Unidad y La Misión (400 familias, terreno expropiado por el Gobierno provincial y en proceso de regularización), Asentamiento 16 de Noviembre (100

⁸ Fuente: Elaboración propia en base a fuentes de: SEHAS-Ministerio de Desarrollo Social / Ex-Ministerio de la Solidaridad de Córdoba, Censos INDEC 1970 y 2001 y relevamientos propios

⁹ Fuente Dirección de Hábitat Social del Ministerio de la Solidaridad. Gobierno de Córdoba, Año 2003.

¹⁰ Nota del autor. "ya no son centralmente sectores provenientes del interior provincial, otras provincias, o países limítrofes, se trata de familias habitantes de la propia ciudad que por razones económicas producto del modelo neoliberal y sus consecuencias de exclusión social que con el consecuente retiro del estado y la falta de políticas públicas de vivienda"



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



familias, adquirido por compra directa por el Gobierno provincial y en proceso de regularización), Cooperativa ARPEBOCH - Argentinos, Peruanos, Bolivianos y Chilenos- (250 familias, adquirida posteriormente por la propia Cooperativa), Cooperativa Vida Nueva de B° Coronel Olmedo (50 familias, en regularización por el programa Arraigo), agrupando estos casos a más de 2.400 familias. La característica principal de estas ocupaciones es que son organizadas y llevan una impronta de planificación respetando patrones de urbanización existentes y tratando de quedar vinculadas a la traza urbana con calles que les sirvan de vías de acceso y comunicación con el entorno, además de la marcación de lotes que intenta garantizar una distribución de los terrenos según pautas que posteriormente puedan ser reconocidas por el municipio. Otras ocupaciones que se produjeron no pudieron consolidarse producto del desalojo judicial como las experiencias de Barrio Ferreyra año 1997 y 2000 y barrio Cabildo en el año 2005¹¹. Mas recientemente en el año 2009 se produjeron tres tomas de tierras, una en Villa Libertador llevada adelante por la Agrupación Tupac Amaru (200 familias), otra en Barrio Cabildo promovida por la Agrupación Aníbal Veron (400 familias) y otra a en B° Parque Republica (250 familias). Mientras que, en lo que va del año 2010 se han hecho publicas en la Ciudad de Córdoba y el Gran Córdoba varias ocupaciones, algunas culminaron con el desalojo de las familias, otras están aún sin resolverse.

➤ Ocupación individual de lotes:

Otra forma de acceso al suelo urbano es la ocupación de lotes ya subdivididos de manera individual en barrios consolidados con loteos aprobados, en estos casos es más difícil su identificación ya que se entremezclan en la trama urbana y tampoco existe un registro oficial, a pesar de la adhesión formal a la ley N° 23474 de regularización dominial que realizó la Legislatura Provincial mediante la ley N° 9150, que permitiría resolver al menos parcialmente estas situaciones. Sí se pueden identificar algunas zonas de la ciudad como la Seccional 11, donde producto de un trabajo de relevamiento de la Cooperativa Unión Latinoamericana en los Barrios San Roque, Villa Martínez y zonas aledañas, se han identificado 3.000 ocupaciones de lotes. Desde esta organización se asesora a las familias para que inicien gestiones tendientes a consolidar las posesiones, obteniendo en el año 2009 y luego de varios años de gestiones, las primeras resoluciones de reconocimiento de la posición legal, para algunas familias. Esta situación se ha constatado también en otros barrios, tales como Villa Siburu y Villa Urquiza con más de 500 lotes ocupados, Ferreyra, José Ignacio Díaz, pudiéndose proyectar que esta situación se reproduce en la ciudad de Córdoba, fundamentalmente en zonas de barrios populares.¹²

➤ Venta ilegal de terrenos- Loteos fraudulentos:

Otra situación de naturaleza distinta es la de las estafas producidas a familias que compraron de buena fe lotes en zonas rurales, los llamados posteriormente "loteos fraudulentos", entre los casos más conocidos se encuentran los asentamientos conocidos como Nuestro Hogar 1, 2, 3, que bajo la figura de una Cooperativa, formada por los propios dueños de los terrenos se pusieron en venta 80 hectáreas, con cerca de 2400 lotes, de una tierra que estaba destinada al

¹¹ Toma de tierra realizada por el Polo Obrero y por vecinos de B° Ferreira. Ambas experiencias terminaron conformando cooperativas que gestionaron y obtuvieron de parte del gobierno Provincial

¹² Fuente: Relevamiento realizado por la ONG Mutual Carlos Mugica año 2008.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



uso rural, por el patrón de uso del suelo establecido por las ordenanzas vigentes, también se encuentran en esta situación los casos de los loteos Dorotea y Parque Universidad.¹³

➤ Acceso colectivo a la tierra por compra en el mercado y cesión de tierras públicas:

Otra de las estrategias en el acceso al suelo urbano, es la desarrollada por un importante número de organizaciones de base, mediante la compra directa de terrenos vía subsidio con fondos públicos del Estado Provincial. Otra de las formas fue mediante la cesión a título gratuito de tierras públicas del estado provincial en el año 2003 a 1000 familias socias de 10 cooperativas y organizaciones sociales. Estas estrategias le permitieron, desde la década del '80 hasta el año 2003, a diversas organizaciones que agrupan a 7000 familias aproximadamente, acceder a tierra para planes de viviendas social. Entre las experiencias más importantes de destacar se encuentra la "Mesa de Concertación de Políticas Sociales" (1992-1995) Es necesario destacar que la mayoría de estos predios no tienen loteo aprobado.¹⁴

➤ Ocupación de Edificios y casas:

Entre los casos reconocidos públicamente se pueden citar el de Villa El Esqueleto, que es la ocupación de un edificio sin terminar ubicado sobre la costanera del Río Suquia por 20 familias. Por otra parte no se cuenta con información, que cuantifique las viviendas ocupadas.

5. Políticas de regularización urbano –dominial.

La provincia de Córdoba dispone de una serie de legislaciones para atender la cuestión de los asentamientos irregulares entre las que se destacan:

La Ley provincial N° 5288

Esta ley conocida como "Ley de villas" o "Plan de promoción integral de villas de emergencia" fue dictada mediante un decreto del gobierno militar en el año 1972 y fue posteriormente ratificada por diferentes gobiernos democráticos. Se entendía por promoción integral de la población toda acción coordinada en las áreas: organización comunitaria, vivienda, salud, educación, capacitación de oficios, fuentes de trabajo, deportes y recreación, que afecten a los habitantes de las villas de emergencia y cuenten con la participación activa de los mismos. Un aspecto que aparece como muy importante es el que quedó redactado en el artículo 5 de la ley, ya que declara de utilidad pública y sujeto a expropiación, los terrenos del dominio privado que se considere necesario expropiar para la realización de los programas de ejecución del plan, además establece que los terrenos cuya titularidad ejerza el Estado, ocupado por villas de emergencia, deben quedar "afectados para el realojamiento de sus habitantes o como recurso financiero para la ejecución del plan".

La ley fue utilizada en proyectos de expropiación como fueron los casos de las leyes de expropiación de las villas Barranca Yaco, Bajo Pueyrredón, General Savio, Villa Renault, y el Asentamiento Inaudi realizados entre los años 2006 y 2010, para fundamentar la ley N° 9453, entre otros. La ley mantiene su vigencia pero no se convirtió en un programa con presupuesto específico y una cuenta especial según se estableció en su articulado.

¹³ Datos del Programa Raíces-Ministerio de la Solidaridad año 2001.

¹⁴ GALÁN Marco A Informe: "Evaluación de las políticas de hábitat implementadas en los asentamientos Villeros de la Ciudad de Córdoba en el periodo 1999- 2006". Resolución SeCyT N° 2074/2008



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



➤ Ley N° 9150 de Saneamiento de Títulos

Esta ley surge como respuesta a la situación de irregularidad en la ocupación de tierras y el reclamo de saneamiento de títulos rurales en toda la provincia. Por medio de esta ley se adhirió a la Ley Nacional de Regularización Dominial N° 24.374, pero a pesar de la adhesión formal posteriormente no se dictó el Decreto Reglamentario. Esta ley creó un organismo destinado a ser unidad ejecutora provincial denominado: “Programa Tierra para el Futuro” dependiente de la Secretaría de Justicia. A pesar de la decisión política de no intervenir en las zonas urbanas, mediante esta ley N° 9150 numerosas familias interpusieron trámites a los fines de alcanzar los beneficios de la misma, entre los casos que se pueden citar como mas significativas se encuentran los de las familias del asentamiento Villa La Maternidad que no aceptaron la propuesta de relocalización del Estado Provincial. Otro caso significativo, en cuanto a la cantidad de trámites iniciados (500 casos aproximadamente), es el de las familias habitantes en los Barrios San Roque y Villa Martínez, avalados por la Cooperativa Unión Latinoamericana. Según la información suministrada por el responsable del programa y por las propias familias en el año 2009 comenzaron a resolverse administrativamente algunos casos de Barrio San Roque ¹⁵

➤ Ley Provincial N° 7688. Escrituración a partir del Convenios de Negocio Fiduciario

Esta norma surge como una iniciativa del área social del gobierno provincial en la década del '90 con el fin de “proteger” el título de propiedad de terrenos destinados a la construcción de viviendas pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro ante el riesgo de que, entre el tiempo que transcurre desde la adquisición del terreno por parte de la organización y la escrituración efectiva de las viviendas a favor de las familias, se produzca alguna situación que haga peligrar la titularidad dominial, tales como la disolución de la organización, embargos, etc. A tales fines esta ley autoriza al Poder Ejecutivo de la Provincia a celebrar relaciones jurídicas a efectos de adquirir y transferir el dominio imperfecto, en su carácter de fiduciario para la promoción de loteos con destino a viviendas económicas para personas de escasos recursos. El estado provincial concretó una importante cantidad de escrituraciones en el marco de esta ley, ya sea porque varias organizaciones adquirieron terrenos con esta modalidad o porque en otras situaciones las organizaciones aun no tenían su escritura y necesitaban regularizar su situación dominial para acceder al programa de viviendas del crédito BID 1287. Un caso especial que se relevo es el de la Cooperativa La Merced que realizó la escritura mediante esta ley (año 2005), a los fines de proteger la propiedad que se encontraba a nombre de la Cooperativa, pero ante el riesgo de que la tierra fuera embargada por un juicio laboral, decidió transferirla al estado provincial.

➤ Ley provincial N° 9811 de Escrituración Gratuita

Esta ley fue sancionada en el año 2009 y tiene como antecedente a la ley N° 8689 que surgió producto de la lucha de la Coordinadora de Loteos Indexados, organización que nucleó a familias que adquirieron lotes que se indexaron. Los beneficios establecidos en esta Ley de Escrituración Gratuita permiten realizar la escritura pública traslativa de dominio de vivienda de interés social. El órgano ejecutor es la Secretaria de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social.

¹⁵ Informe de la cátedra Fundamentos y Constitución Histórica del Trabajo Social. Escuela de Trabajo Social practica académica en la Cooperativa Unión Latinoamericana, año 2007.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Otro aspecto importante de esta ley es que ratifica la adhesión a la ley nacional 24374 y sus modificatorias, con lo que la provincia puede intervenir sobre ocupaciones pacíficas realizadas previas a enero del año 2006. También queda establecido que pasados los 10 años de reconocida la posesión, este trámite administrativo prevé el otorgamiento de la escritura definitiva, soslayándose de esta manera el juicio de usucapión.

➤ Ley N° 9453

En esta línea de facilitar los procesos de aprobación de loteos fue sancionada la Ley 9453 en el mes de diciembre de 2007, que en su Artículo Primero incluye en la exención impositiva prevista en el Artículo 139 Inciso 2 del Código Tributario Provincial “a los inmuebles de propiedad de las organizaciones comunitarias constituidas legalmente...”. Para su implementación la Dirección General de rentas dictó la Resolución Normativa N° 12, que establece los procedimientos para que se acojan a este beneficio las organizaciones. Esta ley va a permitir que los loteos de interés social, que en gran medida incluyen a planes de vivienda iniciados por cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, que se conformaron a partir de población proveniente de villas de emergencia y barrios populares, sean eximidos del pago del impuesto inmobiliario mientras dure el proceso de aprobación de loteo y se inicie la escrituración individual. En estos procesos de generación de estas normas y en la aprobación legislativa, participaron activamente organizaciones comunitarias y ONG con trayectoria en programas de hábitat social.

➤ Ley Nacional N° 23967.

La Comisión de Tierras Fiscales Padre Carlos Mugica ex Programa Arraigo fue creada por la ley nacional N° 23967, se propone como objetivo la regularización dominial de terrenos fiscales ocupados, pero con factibilidad de ser urbanizados. Opera sobre las tierras propiedad del Estado Nacional, sus empresas y entes descentralizados o de otro ente, donde el Estado Nacional tenga participación total o mayoría de capital o en la formación de las decisiones societarias, ocupadas por viviendas permanentes o variantes aptas para el desarrollo de planes sociales de tierra y de vivienda que no sean necesarias para el cumplimiento de su gestión o función, serán transferidas a los Estados Provinciales, o municipios, para su posterior venta a los actuales ocupantes o para la incorporación a los planes provinciales de vivienda social, para familias de recursos insuficientes.¹⁶ En este caso el Estado Nacional vende la tierra, a las provincias, municipios, organizaciones de base o las familias. Por otra parte, la Nación también puede afectar tierras libres de su propiedad para realojar a familias que no se puedan consolidar en los terrenos que ocupan El Programa Arraigo firmó diferentes convenios con el Gobierno provincial y con la Municipalidad de Córdoba, en tal sentido se pudieron identificar las intervenciones del B° José I Díaz donde participaron tres cooperativas “Los Andes, El Renuevo y Los Paraísos” y de la villa El Terraplén, Asentamiento el ferrocarril. El proceso de regularización dominial permitió al asentamiento de Barrio José Ignacio Díaz, su incorporación al Pro.Me.Ba, pero no así en el caso de la villa el Terraplén donde no se avanzó en la firma de los boletos compra-venta y posterior implementación del Pro.Me.Ba.

➤ Programa de Mejoramientos de Barrios Pro.Me.Ba



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



El Pro.Me.Ba es un programa que desarrolló el Gobierno Nacional, tiene alcance a todo el territorio nacional y se implementó en el marco del crédito 940 OC/AR del Banco Interamericano de Desarrollo desde el año 1996, la Provincia de Córdoba adhirió al Pro.Me.Ba en el año 1997. Los objetivos del Pro.Me.Ba se definen en “Mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas, asentadas en barrios de los aglomerados urbanos con carencia de infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial; mediante acciones integrales de Consolidación Urbana que promuevan la gestión asociada de los distintos actores involucrados y coadyuven a la integración social y urbanística de sus destinatarios”.¹⁷

El programa tiene a nivel nacional una unidad coordinadora nacional, denominada UCN y también prevé a nivel provincial una unidad ejecutora específica denominada UEP. La implementación de este programa, se instaló en la Agencia Córdoba Inversión y Financiamiento (ACIF). Desde el ACIF se conformó una Unidad Ejecutora Provincial, UEP, para la ejecución del Pro.Me.Ba según los requisitos establecidos por el Reglamento Operativo. Según información recogida sólo se ejecutaron hasta el año 2009 dos proyectos en la ciudad de Córdoba (en el interior provincial se ejecutaron 6 proyectos) uno en Barrio José Ignacio Díaz 1° Sección (650 familias) y el otro en Barrio Joisson y la Décima (250 familias).

El resto de los proyectos correspondientes a 8 asentamientos están en gestión en el marco del nuevo tramo del crédito BID para el Pro.Me.Ba. Es importante resaltar el rol activo que asumen las organizaciones de los vecinos, ya que los proyectos fueron motorizados por la gestión de las organizaciones comunitarias que conformaron los pobladores, obligando al estado provincial a su intervención. Estos procesos denotan que la intervención de este programa esta condicionada por la presión de las organizaciones y por factores externos o de contextos (desalojos), que imponen al gobierno su intervención, recurriendo este al Pro.Me.Ba como una alternativa programática y de financiamiento para atender cuestiones sociales no contempladas en su presupuesto.

6. La intervención del estado provincial: caracterización de algunos aspectos de las políticas públicas

Durante el periodo 1999-2007¹⁸ se construyeron un total de 31559 soluciones habitacionales desde el estado provincial¹⁹ en la provincia de Córdoba, de las cuales 13737 unidades estuvieron destinadas a familias que habitaban villas o asentamientos irregulares lo que representa el 43,47 % y sobre este total 11.437 fueron realizadas en la ciudad de Córdoba, el resto de las viviendas fueron adjudicadas a sectores que reúnen los requisitos de las operatorias del Fo.Na.Vi- Fo.Vi.Cor Estos datos indican que se ha priorizado con las políticas públicas habitacionales a dos sectores sociales, por una parte a sectores que han quedado dentro del aparato productivo de la economía formal con ingresos formales (Programa Federal I, Familia Propietaria, entre otros) y con capacidad de afrontar una cuota para el pago; y por otra parte, el sector ubicado en el primer quintil que habita villas de emergencia, y que reúne los requisitos de la focalización de los programas con financiamiento internacional, especialmente para reasentamientos de familias por riesgos de inundación y ambientales. También se observa que la oferta pública estuvo orientada a atender el déficit cuantitativo, ya

¹⁷ Extraído de la Pagina Web oficial del Pro.Me.Ba

¹⁸ Idem

¹⁹ Este dato no refleja las acciones en el campo habitacional realizadas por los municipios con otros presupuestos



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

que sobre un total de 31.599 soluciones habitacionales construidas, sólo 5.850 se corresponden a soluciones para atender el déficit cualitativo mediante los programas Pro.Me.Ba y “Mejor Vivir”, representando esto un 18,50% del total ejecutado.

Un aspecto central a resaltar de este período, es la participación del Banco Interamericano de Desarrollo, que financió el Pro.Me.Ba y los créditos N° 1287 y 1765 OC/AR, para el programa de reasentamiento habitacional, conocido como Mi Casa Mi Vida. El financiamiento del BID condicionó el tipo de demandas sociales que debían atenderse mediante políticas focalizadas, en función de sus normas y criterios técnicos, el diseño de las operatorias, como así también determinó los modelos de gestión, perdiendo y/o cediendo el gobierno parcialmente su autonomía. Este rol del B.I.D, y la realización de las auditorias, condiciona las metas a las que se comprometió el estado provincial, (de atender la población afectada por inundaciones o riesgo hídrico), limitando la capacidad discrecional de uso de este recurso para atender otro tipo de demandas sociales o el uso clientelar de las viviendas.

En el campo de las políticas de construcción vivienda se ha mantenido la matriz tradicional de construcción por obra pública con el modelo “llave en mano”, con una fuerte alianza con la Cámara Argentina de la Construcción. RA, sin que se hayan consolidado nuevas operatorias que reconozcan e incluyan las nuevas/viejas expresiones del hábitat informal y a los movimientos sociales y ONG con trayectoria sobre la materia.

En lo referido a las políticas de regularización urbano-dominial, se identificó un importante dispositivo legal para la intervención en los asentamientos irregulares en otras expresiones del hábitat informal y en situaciones pendientes de regularización dominial, pero lamentablemente no se registraron los avances que demanda la atención de esta cuestión social. Es necesario remarcar que estas leyes, no han operado como un programa integral, ya que cada una de estas legislaciones y operatorias han tenido diferentes unidades ejecutoras, sin un espacio de articulación formal y transversal. Por otra parte no se desarrolló una política comunicacional que difundieran estos derechos garantizados en las legislaciones, actuando el estado en los casos de demandas explícitas o en casos de conflictos sociales.

También es necesario resaltar que los Estado provincial y los estados municipales han carecido de políticas activas de acceso al suelo urbano y de producción de lotes con servicio con destino a vivienda familiar para sectores que están excluidos de las operatorias bancarias e inmobiliarias. Otra carencia en la materia es la falta de políticas de regulación del mercado inmobiliario vinculado al uso del suelo para la provisión de viviendas que frene la especulación como establece el Art. 58 de la Constitución Provincial.

7. Recomendaciones en torno a la Producción Social del Hábitat:

- En el marco de los avances demostrados en las legislaciones internacionales nacionales y provinciales y de los antecedentes de intervención pública, se considera necesario tener en cuenta los siguientes aspectos para el desarrollo de una política que se proponga abordar la cuestión del hábitat informal urbano mediante políticas públicas activas
- Generar una nueva institucionalidad que canalice la participación de las organizaciones sociales, el estado en sus tres niveles, e instituciones relacionadas a la cuestión, en el diagnóstico, definición de prioridades y diseños de estrategias para abordar las



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

expresiones del hábitat informal, promoviendo políticas universales en el marco de garantizar derechos de ciudadanía que superen la lógica de los programas focalizados.

- Es necesario construir una matriz que conciba al hábitat de manera integral y no reducido a la Obra Pública tradicional, para lo cual se deberán rediseñar las operatorias de la Di.Pro.Vi, para que incorporen componentes de mejoramiento barrial, de regularización dominial, de acceso al suelo urbano y de construcción de viviendas nuevas y/o completamientos, por modalidad cooperativa y gestión asociada con municipios.
- El estado provincial debe abandonar su centralidad en el diseño de las intervenciones urbanas destinadas a las políticas de hábitat social y pasar a desarrollar un rol promotor de las capacidades de los municipios, para que sus áreas específicas tengan los recursos humanos y económicos para diseñar e implementar programas.
- Crear un área a nivel provincial de “acceso al suelo urbano y de regularización dominial” que incluya las diferentes leyes y programas sobre la cuestión, con personal idóneo y presupuesto permanente, con un Consejo de Consultivo con presencia de los municipios, las organizaciones de base, las ONG y Unidades Académicas
- Creación de un área metropolitana entre municipios, el gobierno provincial y nacional para la planificación del desarrollo urbano y la atención de manera articulada, de las expresiones del hábitat informal, mediante el desarrollo de acciones en torno a políticas de acceso a tierras, infraestructura y vivienda entre otras cuestiones relacionadas.
- Es necesario que los municipios asuman un rol en la planificación urbana en la cuestión del hábitat social, y diseñen de manera concertada con actores locales, políticas públicas, afectando presupuestos propios y con esta centralidad reclamen a los gobiernos provincial y nacional su involucramiento.
- El Estado nacional debe avanzar en una política de tierras a partir de los antecedentes del decreto N° 835/2004 que creó el registro denominado "Banco de Tierras" y activar los mecanismos establecidos en la ley N° 23.967 y la ley N° 24.146 que disponen, afectar tierras de propiedad del Estado Nacional, para la incorporación a planes de vivienda social.
- Creación de Bancos de Tierras, a nivel municipal y provincial, con terrenos fiscales que sean declarados prescindibles para ser afectados a tal fin. Los Municipio y el Estado provincial, deberían aceptar donaciones, con el mismo destino, de particulares o del Estado Nacional; como así también podrán cobrar deudas receptando terrenos para afectarlos al Banco de Tierras, o aplicar los mecanismos previstos en la ley nacional de Prescripción Administrativa. Otra estrategia es la incorporación de tierra vacante en cada área urbana con posibilidades de urbanizarla para la producción de programas de lotes con servicios, que puedan ser comercializadas con distintos niveles de subsidio, (parcial o total) y así intervenir en la regulación del mercado de tierras. El caso de la ciudad de Villa María que creó por la Ordenanza N° 6.176 el Programa de Acceso al Suelo Urbano PASU, es un ejemplo a considerar.
- Promover una política tributaria que grave a la tierra ociosa y especulativa del mercado y a los sectores sociales de mayores ingresos cuando se benefician con obras de



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio

Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

infraestructura o se cambien los patrones de uso del suelo para ser urbanizadas nuevas zonas urbanas y con este plusvalor se constituyan fondos para la inversión en programa de hábitat social.

- Prestar un servicio de asesoramiento desde los estados provincial y municipal, a la población acerca de los terrenos que se ofrecen en el mercado a los fines de evitar la adquisición de terrenos que se venden ilegalmente y de la acción generada por los loteos fraudulentos. Otro de los asesoramientos permanentes tiene que ser en temas tales como la construcción de viviendas y en los aspectos legales y sociales vinculados a cambios de titularidad, conflictos intrafamiliares, etc.
- Implementación de las políticas de las tarifas sociales de agua, luz y el impuesto inmobiliario social, y tasas municipales con participación de las organizaciones sociales vinculadas al hábitat y ONG, para garantizar el acceso inmediato de las poblaciones a estos derechos, que reducen los costos de institucionalización.
- Destinar presupuestos a los fines de desarrollar una política de crédito o subsidio para la construcción de vivienda de los propietarios de terrenos y que por su situación socioeconómica no pueden construir y ocupar, como así también para la ampliación mejoramiento y/o completamiento de unidades habitacionales recuperables.
- Promover la derogación de la figura de usurpación como delito penal por su carácter represivo y antidemocrático ya que se encuentra en contradicción con derechos ciudadanos garantizados en las constituciones nacional y provincial, .en los casos de tomas de tierra y/o asentamientos informales constituidos.
- Promover legislaciones que prohíban la construcción de barrios cerrados por su carácter segregacionista y antisocial.
- Apoyar iniciativas comunitarias de autogestión desarrolladas por organizaciones de base en el acceso al suelo urbano y producción por gestión cooperativa de planes de vivienda. En este sentido es importante y muy significativa la experiencia que desarrolla la Asociación Civil Encuentro Comunitario que esta urbanizando 450 lotes con servicios a un costo de un 70% menos de lo que vale un lote en el mercado inmobiliario de la Ciudad de Villa Maria.
- Promover que los medios de comunicación en el marco de la nueva ley de SCA N° 26522 desempeñen un rol de educativo y de sensibilización social, desde la perspectiva de los derechos, frente a la cuestión del hábitat informal, para superar la discriminación y segregación que existe en parte de la sociedad sobre esta cuestión

Para poner en marcha estas iniciativas será necesario pasar de las lógicas neoliberales que imperaron en la década del '90 del siglo XX, y que aun perduran, para lo cual M Chiara, M. (2003; Pág.124) reafirma al sostener que "El desarrollo de una política en este sentido exige un cambio en el paradigma que orientó el desarrollo de capacidades institucionales en la década pasada; esto es, tenemos que pasar del desarrollo de capacidades para que la sociedad se haga cargo de lo que antes se hacía cargo el Estado, a fortalecer las capacidades de gobierno."



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio

Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

BIBLIOGRAFIA

ARGUMEDO, Alcira: *Crisis de las Ciencias Sociales de la Argentina en Crisis*. (Buenos Aires: Consejo de Decanos FCSyH, 2005)

AGUILAR VILLANUEVA, Luis: *La Hechura de las Políticas* (México: Grupo Editorial, 1994)

BARRETO, Miguel Ángel; ROMAGNOLI, Venettia: Ponencia PROMESA ¿Un avance en la gestión oficial del hábitat informal? (Cordoba Inst de Inves y Des Viv, - IIDVi-FAU-UNNE, 2007).

BUTHET Carlos; RODRÍGUEZ Marcela; SCAVUZZO José; TABORDA Alberto: “*La evaluación en la cooperación de las iglesias para el desarrollo*” en MISEREOR Y AGKED: Indicadores de Resultados e Impactos. Metodologías de Aplicación en Proyectos Participativos en Hábitat Popular (Alemania: Coalición internacional del Hábitat y MISEREOR, 2004).

BUTHET Carlos: *Inclusión Social y Hábitat Popular. La Participación en la Gestión del Hábitat*. ((Buenos Aires: Espacio, 2006).

CÁRDENAS Gonzalo Horacio: *La sociología Neocolonialista en América Latina*. (Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo, 2002).

CLICHEVSKY Nora: *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. (Buenos Aires: CEPAL, 2000).

CORDERA CAMPOS Orlando: “*Globalización y Política Social: equidad e inequidad en los cambios del mundo*”, en Cordera R y Ziccardi, A: Las políticas sociales de México al fin del Milenio, Instituto de Investigaciones Sociales Facultad de Economía. (México, UNAM: Miguel A. Porrúa, 2000).

CHIARA Magdalena: “*Gestión pública participativa: espacio estratégico para orientar las políticas sociales hacia el desarrollo local*”, en González Bombal I: Fortaleciendo la relación Estado –Sociedad Civil para el Desarrollo Local. (Buenos Aires, CENOC, CEDES: Universidad de Gral Sarmiento, 2003).

INDEC Censo Poblacional. Año 1991 y 2001.

GALÁN Marco A: Informe sobre la “*Evaluación de las políticas de hábitat implementadas en los asentamientos Villeros de la Ciudad de Córdoba en el periodo 1999- 2006*” . Resolución SeCyT N° 2074/2008. Córdoba, 2009.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



GALÁN Marco A: Publicación Revista Gente de Barrio: notas en los N° 2, 3 y 4. Córdoba, 2004.

GRAGLIA, Emilio: *Políticas Públicas: Fases y Fallas como proceso de satisfacción social.* (CIUDAD CORDOBA: EDUCC, 2004).

REGLAMENTOS OPERATIVOS de los créditos Banco Interamericano de Desarrollo N° 940, N° 1287 y N° 1765.

RODRÍGUEZ Marcela, BUTHET C, SCAVUZZO J y TABORDA A. *Indicadores de resultados e impactos. Metodología de aplicación en Proyectos Participativos de Hábitat Popular.* (Coalición Internacional del Hábitat y MISEREOR., Córdoba Año 2004).

SVAMPA Maristella: La Sociedad Excluyente *“La Argentina bajo el signo del neoliberalismo”.* (Buenos Aires: Editorial Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2005)

Servicio Habitacional y Acción Social (SEHAS): *Dirigentes sociales, practicas barriales y hábitat popular.* (Córdoba: Talleres gráficos Solsona, 1998)

Servicio Habitacional y Acción Social (SEHAS): *Publicación Estudio Diagnóstico de las Villas en la Ciudad de Córdoba.* (Córdoba: 1994).

Servicio Habitacional y Acción Social (SEHAS): Publicación *“Las Villas de Emergencia en Córdoba 2001”* (Córdoba: Ed. Grafica, 2002).

ZILOCCHI Gustavo: *Evolución de la Política Urbana en la Ciudad de Córdoba, su relación con el suelo y la Vivienda par los sectores de menores recursos.* En Revista N° 21. IIFAP. Córdoba 1987.

TABORDA Alberto; RODRÍGUEZ Marcela: *Los Procesos de Formación de gestión y desempeño de la política de vivienda en la Ciudad de Córdoba.* (Córdoba 2004).

LEGISLACIONES:

- Constitución Nacional, Constitución de la Provincia de Córdoba, Leyes provinciales y nacionales, Ordenanzas municipalidad de la Ciudad de Córdoba, Villa Maria, etc.

DOCUMENTOS CONSULTADOS:

- Conferencia de Hábitat (Vancouver, 1976) sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat). ,II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en Estambul (1996) ,Foro Social Mundial años 2001, 2002, 2005, “La Carta por el Derecho a la Ciudad”, “Declaración de los Derechos del Hombre” ONU, Documentos e informes de la Dirección de Hábitat Social del ex Ministerio de la Solidaridad. Gobierno de Córdoba.