



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

Estrategias de acceso al suelo de los sectores populares e instrumentos de gestión de suelos municipales en ciudades pequeñas y medianas

Año
2016

Autor
Yáñez, Javier Ignacio

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Yáñez, J. I. (2016). *Estrategias de acceso al suelo de los sectores populares e instrumentos de gestión de suelos municipales en ciudades pequeñas y medianas*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

Título: “ESTRATEGIAS DE ACCESO AL SUELO DE LOS SECTORES POPULARES E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELOS MUNICIPALES EN CIUDADES PEQUEÑAS Y MEDIANAS”.

Mesa: 2. Procesos productivos territoriales e innovación tecnológica

Autor: Yáñez, Javier Ignacio

Dirección: UNVM - I.A.P.C.S. Licenciatura en Desarrollo Local Regional / CP: 5900 / Ciudad de Villa María / Mail: yajavier@hotmail.com

Resumen

En esta ponencia se desarrollaran los avances realizados en el Proyecto de Tesis de la Maestría en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes, dirigida por la Dra. Daniela Gargantini y co-dirigida por el Dr. Daniel Cravacuore. La ponencia aborda en primera instancia las principales características de los mercados de suelo y las manifestaciones de las inequidades y desigualdades en el acceso al suelo. Posteriormente se definen los procesos de crecimiento urbano y las nuevas formas de producción del hábitat urbano, considerando las modalidades/estrategias de acceso al suelo de los sectores populares. Por último se desarrollan los desafíos y retos que deben asumir los instrumentos de gestión de suelos municipales en ciudades medianas y pequeñas, para lograr mayor equidad e inclusión.

El suelo urbano es el primer escalón para el acceso a la vivienda y su alto precio es el principal impedimento de carácter estructural que enfrentan los sectores populares. Es por ello, que es el punto de partida para llegar a la vivienda y es entendido como “...el recurso inicial mediante el cual los sujetos comienzan a formar parte de la ciudad, de su economía y de su entramado de relaciones” (Ferrero y Rebord, 2013:28). Según datos secundarios recabados¹, las mayores restricciones para acceder al suelo son su alto costo y los ingresos insuficientes de la población más pobre para afrontarlos. A mayores niveles de pobreza y exclusión, esquemas financieros inaccesibles, promoción inmobiliaria orientada a la demanda solvente y limitadas capacidades de los organismos públicos para resolver el acceso al suelo y la vivienda, los sectores populares buscarán canales y procesos

¹ Según datos de encuesta nacional realizada a profesionales de planeamiento (Directores de planeamiento o de no existir el puesto al funcionario de planificación designado por el intendente), sobre regulaciones locales para el uso del suelo en 118 municipalidades que integran 28 grandes aglomerados urbanos de la Argentina (Goytia, C., de Mendoza C., Pasquini, R., 2010).

alternativos para lograr un lugar donde vivir. En este sentido los sectores populares cuentan con sus limitadas capacidades y recursos, con el apoyo de ciertos interlocutores para el acceso a un lote y posteriormente a un hábitat mínimo y progresivo, con su entorno cercano (a partir de sus parientes, vecinos, compatriotas y allegados) o ciertos espacios colectivos como son las organizaciones sociales con base territorial, los grupos comunitarios, los programas sociales facilitadores de acceso y las viviendas subsidiadas a cargo del Estado o el desarrollo de urbanizaciones informales (Di Virgilio y Gil y De Anso, 2012; Monayar, 2014). En las ciudades pequeñas y medianas se manifiestan procesos de segregación socioespacial junto a procesos informales e irregulares de producción, circulación y consumo de suelo que se yuxtaponen y complementan en las diversas etapas. Podemos enfatizar que el accionar de los sectores populares está condicionado por los múltiples actores en escena, por lo que el mercado formal o informal de suelo les ofrece como vías para llegar al hábitat – con procesos de segregación y manifestaciones irregulares e informales de hábitat- y por las pautas que define la gestión urbana y de suelos, aplicada por los municipios en su territorio.

Se utilizaron abordajes metodológicos variados, con enfoque cuantitativo en base a información primaria y secundaria; enfoque cualitativo para captar los procesos en los que están inmersos los sectores populares y estudios descriptivos de programas e instrumentos de gestión municipal.

Palabras clave: Gestión urbana, estrategias de acceso al suelo, hábitat.

1.1_ Mercados y precio del suelo

El incremento constante del precio del suelo en la Argentina, posterior a la crisis de 2001, plantea consecuencias para los sectores populares y para el propio Estado. En este sentido, Baer (2008) plantea que “El extraordinario proceso de valorización del suelo que experimentaron el país, y sobre todo, los principales aglomerados urbanos, no solo dificulta la adquisición de suelo servido y bien ubicado por parte del estado, también restringe el poder de compra y alquiler de vivienda a través de las reglas del mercado inmobiliario privado” (Baer, 2008:3). Reese (2014) expresa que posterior a la crisis de 2001 el mercado inmobiliario alcanzó un fuerte dinamismo en muchos centros urbanos, una expansión del sector de la construcción, un rol activo de la inversión pública que valorizó suelos urbanos, aumentando las expectativas especulativas y un alza significativa de precios. Los excedentes de capital y las rentas extraordinarias producto de un modelo extractivista – rentista, vinculados especialmente en la provincia de Córdoba a la extracción de recursos no renovables (agricultura y ganadería intensiva), son volcados en inversiones dentro del espacio urbano, intensificando la mercantilización del suelo con un rol muy activo de agentes privados como los desarrolladores inmobiliarios, inversionistas, empresas constructoras (Capdevielle, 2013). Paralelamente se desata una competencia por los predios de la periferia urbana, donde urbanizaciones para sectores de clase media, como también proyectos de vivienda y comerciales de alta categoría, desplazan a los sectores populares que se solían instalar en los bordes urbanos y que no soportan el aumento de los precios de la tierra (Smolka y Mullahy, 2003).

1.2_ Localización y escasez

La localización del suelo es determinante en su precio, ponderándose por parte de la demanda (según cantidad, composición y evolución) además del tamaño del lote, las características extrínsecas del mismo, vinculadas a la accesibilidad, edificabilidad, composición socioeconómica del área, calidad de equipamientos y servicios del área (Baer, 2008). Un dato a resaltar sobre la formación de precios es que en ciertas ciudades, la oferta de suelo urbanizable es escasa, por lo que al corto y mediano plazo la misma se mantiene inelástica y acotada, aumentando la competencia de los demandantes de suelo y por ende el valor del mismo en ciertos lugares. El escenario de escasez de suelo urbano accesible,

formal, servido y barato ha permitido el desarrollo del mercado informal, como suelo indiviso, no aprobado o que no es posible urbanizar (Fernández Wagner, 2009).

1.3_ Manifestación de las inequidades y desigualdades en el acceso al suelo.

1.3.1_ Crecimiento y desarrollo urbano

Las economías de concentración, principalmente el sector industrial y de servicios, traducen aumentos progresivos a los valores de suelo urbano, conformándose este último en un sector de la economía de rápido crecimiento y expansión (Jordan, 2003). Las altas tasas de urbanización y los procesos de internalización de los mercados han profundizado las desigualdades en las ciudades latinoamericanas, acentuando las diferencias socioeconómicas y la segmentación social y fragmentación del espacio urbano (Balbo, 2003).

Dentro de la lógica que adquieren las modalidades de crecimiento urbano, se encuentra la *extensión o expansión urbana*, que plantea una lógica de desplazamiento de actividades desde el centro hacia la periferia, con localización en áreas vacías de diferentes usos, ya sean residenciales, comerciales, recreativos o productivos. Ésta lógica de la ciudad por “partes”, necesitará de nuevas vías o del mejoramiento de las existentes, para el nuevo caudal de movilidad hacia estas áreas periféricas, siendo en muchos casos el vehículo particular el medio más utilizado, aumentando los costos urbanos, en términos económicos, sociales y ambientales². Las nuevas tecnologías de información y comunicación habilitan la relocalización de actividades productivas y de servicios en la periferia, sin que el “alejamiento” de los sectores con infraestructura urbana sea un problema. Las urbanizaciones son cada vez más extensas y difusas, a modo de “mancha de aceite”, apoyadas por estrategias inmobiliarias para ciertos sectores de mayor poder adquisitivo y por otro lado por sectores populares que ocupan tierras más “económicas”, cada vez más periféricas y con altos niveles de degradación ambiental (zonas inundables, contaminadas o basurales). Se manifiesta así una clara fragmentación urbana a partir de la colisión y yuxtaposición de emprendimientos de los sectores de mayores ingresos y aquellos de los

² Curtit (2003) expresa una cadena de distorsión de servicios y equipamientos bajo la lógica del crecimiento y expansión urbana, que lleva a un mayor derroche de combustible, a mayores tiempo de traslado, a incrementar las inversiones de obras y reparaciones viales, un aumento en la contaminación sonora (ruidos) y atmosférica (gases) y mayores conflictos en accidentes de tránsito, entre otras situaciones negativas.

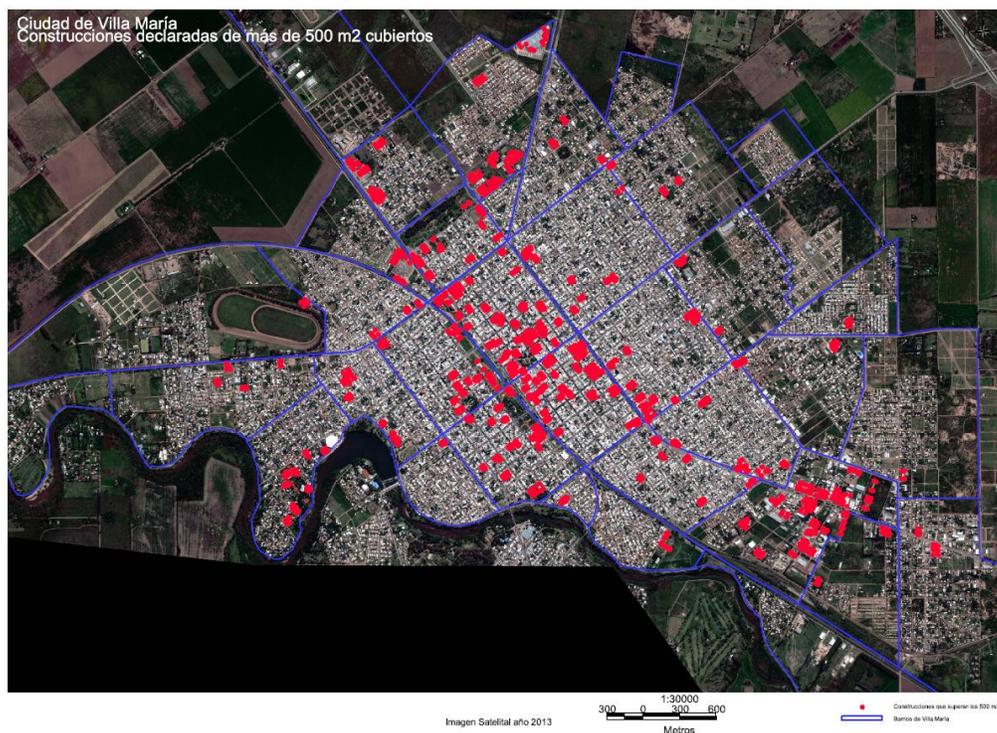
sectores populares. Si consideramos además que en las proximidades de las ciudades, se han degradado los suelos rurales por los residuos que genera la urbanización, se contaminan las aguas que la abastecen, se destruyen reservas paisajísticas y ambientales, se reduce la horticultura y trabajo en quintas de producción de frutas y verduras cercanas a la ciudad, podemos enfatizar que los procesos de expansión urbana generan un enorme desperdicio de recursos valiosos para el propio funcionamiento urbano (Curtit, 2003).

Por otro lado cuando observamos hacia las áreas centrales o pericentrales y las intervenciones sobre la ciudad existente, vemos que existen áreas inutilizadas a ser recuperadas, ya sean industriales, militares, ferroviarias, o la puesta en valor de centros históricos, en busca de su revalorización (Balbo, 2003). Dentro de las transformaciones físicas en las áreas centrales o pericentrales, se encuentran los procesos de *gentrificación*³, término que remite originalmente a “...la renovación de las áreas centrales degradadas de las ciudades, habitadas por la clase trabajadora, a partir de los sectores medios (*gentry*)” (Guevara, 2015:47). La renovación urbana central o pericentral se produce cuando existe una brecha amplia entre la renta del suelo urbano según el uso actual frente a su uso potencial, permitiendo la reinversión en un terreno determinado (Smith, 1982, 1986, citado en Guevara, 2015). En las ciudades latinoamericanas el fenómeno no se caracterizó por el despoblamiento, ni la decadencia de las áreas centrales, sino que los procesos estuvieron marcados por el desplazamiento de sectores medios-bajos a sectores vulnerables, o por intensificaciones (densificación en altura) de usos de suelos en barrios pericentrales⁴ y cambios de uso residencial a comercial (Herzer, 2008). Vale considerar que en los asentamientos más antiguos que fueron parte de la periferia urbana y con el transcurrir del tiempo pasan a tener una localización pericentral o cercana a alguna nueva centralidad, se transforman en sectores más favorables para superar la pobreza en términos de acceso a fuentes laborales y servicios urbanos, aunque aumenta el peligro de que se ejerzan las presiones mencionadas de los sectores de mayores ingresos para que sean trasladados a otros lugares (Mac Donald, 2003). En el Gráfico 1, se muestra la localización de construcciones que superan los 500 m² y que determinan los niveles de mayor densidad fundiaria de la ciudad.

³ Término acuñado por Ruth Glass (1964, citado por Slater, 2010) y adaptado críticamente por investigadores de las ciencias sociales en todo el mundo.

⁴ El cambio de viviendas unifamiliares por edificios de densidad media y alta.

Gráfico 1_ Crecimiento Urbano de la Ciudad de Villa María



Fuente: Elaboración propia en base a datos elaborados por el Municipio de Villa María, imagen satelital del año 2013 y geoproceto de densidad de puntos con edificaciones mayores a 500 m2 construidos, procesado con software libre gvSIG v.2.2

1.3.2_ Segregación socio espacial.

La segregación tiene como punto de partida “... la configuración y la dinámica de localización de los grupos sociales y su vinculación con la configuración del espacio urbano.” (Guevara, 2015: 58). Es de destacar que las inversiones de los sectores de altos ingresos e inclusive de sectores medios, plantean nuevas posibilidades y preferencias en los modos de vida, transformando y difundiendo las ciudades en extensiones de baja densidad, comprobado en ciudades medianas de Argentina. Las nuevas formas de producción del hábitat urbano, han provocado en las ciudades analizadas como casos de estudio⁵, un conjunto de externalidades negativas, como son la fragmentación y segregación manifiesta, el uso creciente de suelo para inversión privada, el encareciendo del mismo y del costo de

⁵ Ciudad de Villa María, Ciudad de Bell Ville y Ciudad de Villa Nueva en la provincia de Córdoba.

vida, el aumento de la congestión vehicular, la saturación de las infraestructuras y la minimización de los espacios públicos (Harvey, 2007; Svampa, 2008).

1.3.3_ Informalidad, irregularidad e ilegalidad urbana.

El despliegue de las lógicas de cada actor en busca de un espacio en la ciudad, se plantea en el campo de las contradicciones y con límites borrosos en cuanto a sus mecanismos, intereses, normas y reglas (Monayar, 2011 y Canestraro, 2012). La situación planteada para los sectores populares ha incrementado la desigualdad e injusticia espacial, volcando a la población hacia un conjunto heterogéneo de submercados informales. La propia dinámica del mercado de tierras, deja a la población de bajos ingresos sin posibilidades de acceso a ciertas áreas con servicios e infraestructuras, determinando su exclusión y aislamiento en zonas pobres y segregadas de gran conflictividad y conectividad urbana, ambiental y social (Marengo y Monayar, 2012; Olsson, 2012). El acceso informal al suelo no es necesariamente un modo más barato u oportunista de vencer el sistema, sino en muchos casos pasa a ser la única manera que tienen los sectores populares de lograr un acceso a la ciudad (Smolka, 2002).

1.3.4_ Manifestaciones de la informalidad en los casos de estudio

Monayar (2011), hace una diferenciación de tres situaciones de informalidad e irregularidad que se manifiestan en la provincia de Córdoba según sus características. Por un lado las *ocupaciones o tomas de tierra*, son entendidas como informales por ser un proceso por el cual se conforman urbanizaciones sin autorización y en desacuerdo con las normativas jurídicas y/o administrativas. Por otro, las *villas de emergencia* son aquellos enclaves que se generan progresivamente por la sumatoria en el tiempo de asentamientos o soluciones individuales al hábitat, manifestándose entre ambos casos, resultados urbanísticos diferenciados (Monayar, 2011). Por último, los *loteos ilegales o fraudulentos* son un proceso clandestino, donde un agente de mercado que conoce las normas, las infringe pretendiendo engañar a quienes compran sus lotes y a las autoridades locales. Existen además diferentes tipos de informalidad, como son las modalidades de *informalidad urbanística* como son las transformaciones de los barrios formales creados por políticas de

vivienda social en condiciones de empobrecimiento y deterioro o por quedar inconclusos⁶ (Mac Donald, 2003). Dentro de la *informalidad de tenencia de lote y/o la vivienda*, se encuentra la cohabitación de varias familias en el mismo lote, entendida ésta como ayuda solidaria en el acceso a la vivienda y que se ha elevado en Córdoba en la comparativa del año 2001-2010, pasando de 1,03 a 1,05 hogares que comparten la vivienda que habitan (INDEC, 2010)⁷.

1.3.5_ Déficit habitacional

A nivel de las tres ciudades analizadas (Villa María, Bell Ville y Villa Nueva) el *déficit cuantitativo*, que se resolvería con una nueva vivienda reemplazando las que son irrecuperables, alcanza el 0.7% en el peor de los casos (Bell Ville) muy por debajo del déficit provincial (1.3%). En cuanto a los valores de cohabitación, referidos a las viviendas que están compuestas por dos o más hogares, los mismos se encuentran por debajo del promedio nacional (5.52%) y provincial (4.45%), pero se han elevado los valores de cohabitación de 2001 a 2010, llegando a 1,054 hogares que comparten la vivienda que habitan. El *déficit cualitativo*, definido por aquellas viviendas existentes que no responden a los requerimientos de sus moradores y se pueden recuperar, alcanzan en Villa María las 13.543 viviendas (50.5%), Bell Ville con 4.918 viviendas (44.3%) y Villa Nueva con 2.973 viviendas (52.5%). En relación al hacinamiento por cuarto, se destacan valores altos para Villa Nueva con 18.72% (1060 hogares), y moderados para Bell Ville con 13.70% (1.522 hogares) y por debajo Villa María con 12.71% (3.410 hogares).

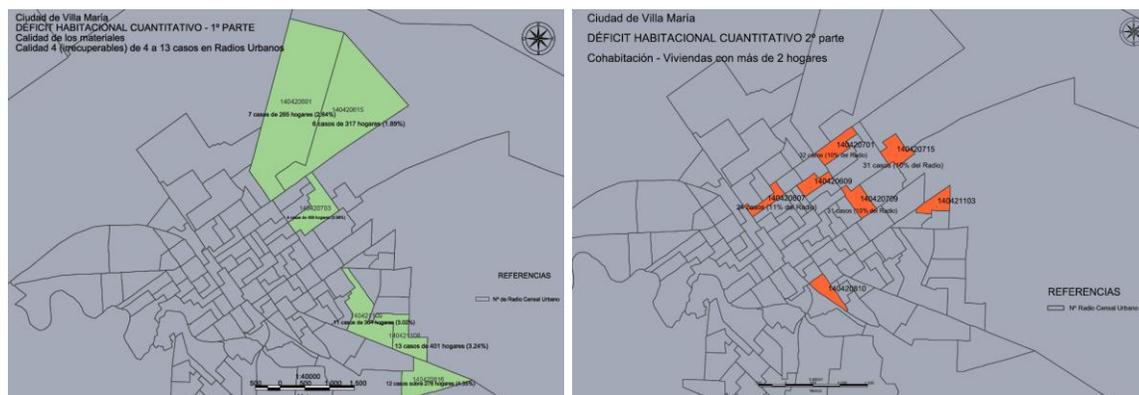
De los 238 asentamientos informales de vivienda de la provincia de Córdoba, relevados por TECHO (2011) en el cual residen 26.719 familias, el Departamento General San Martín cuenta sólo con dos asentamientos y el Departamento Unión no cuenta con ninguno⁸, por lo cual la situación respecto a situaciones de informalidad aún es de poca consideración.

⁶ Quedando pendientes aprobaciones normativas-administrativas del loteo o la dotación de infraestructura mínima requerida para ser aprobados formalmente.

⁷ Datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del Censo 2010 del INDEC. Disponible en <www.indec.gov.ar>, consultado el 8 de marzo de 2016.

⁸ La ciudad de Villa María y Villa Nueva se encuentran en el Departamento Gral. San Martín y la ciudad de Bell Ville en el Departamento Unión.

Déficit habitacional cuantitativo - Ciudad de Villa María



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional 2010, procesado con Redatam+SP y software gvSIG v2.2.

En cuanto a la tenencia informal de la vivienda a nivel provincial, se destaca que los “propietarios de vivienda solamente”, mejoran en el tipo Casa en 2010 en comparativa con 2001 (42,2% tipo A, frente al 33,8% y 43,8% del tipo B, frente al 29%) y hay un descenso de los ocupantes por préstamo. A nivel local las condiciones informales de tenencia de vivienda, plantean un déficit muy inferior a los valores provinciales, alcanzando para Villa Nueva la condición más desfavorable con 604 casos (10.66%), Bell Ville con 974 casos (8.77%) y Villa María con 2114 casos (7.88%). En Villa María se destaca un alto porcentaje de inquilinos con 7629 casos (28.43%).

2.1_ Conceptualización de las estrategias de los sectores populares.

En el hecho de autoproverse de protección básica, los sectores populares ponen en juego sus capacidades para movilizar recursos propios como el nivel de pertenencia de las familias a ciertas redes de ayuda y cooperación, como las actividades de autoproducción que realizan y las transferencias que reciben del Estado y otras organizaciones (Gutiérrez, 1992: 169)⁹. Según el relevamiento de asentamientos informales realizado por TECHO (2011) en la provincia de Córdoba, se manifiesta una ampliación y densificación de los enclaves de pobreza, con una enorme dificultad de las generaciones nuevas para

⁹ Citado por Di Virgilio, 2003:7.

independizarse de la casa de sus padres, recurriéndose a la compra o alquiler de lotes o viviendas a quienes ocupaban previamente dentro del asentamiento¹⁰. Di Virgilio (2003) expresa: “los individuos y las familias desarrollan diferentes y múltiples estrategias con el fin de resolver sus necesidades habitacionales movilizándolo tanto recursos personales y familiares como los que se generan a través de su participación en redes sociales y organizaciones comunitarias” (Di Virgilio, 2003: 21). Las estrategias de los sectores populares para lograr una mejora en la calidad de vida tienen carácter individual o colectivo, son limitadas y acotadas, presentándose en muchos casos como oportunidades en un período determinado, pudiendo entenderse “...como nexo entre las elecciones individuales y los condicionantes de las estructuras sociales, remitiendo más que a acciones racionales guiadas por normas y valores interiorizados, a opciones posibles.” (Hintze, 1987)¹¹.

2.2_ Estrategias habitacionales

Las *estrategias habitacionales* son acompañadas por una trama de relaciones de diferentes actores e instituciones que facilitan, habilitan o restringen el acceso al suelo y la vivienda de los sectores populares, donde es posible observar ciertas negociaciones, conflictos y vinculaciones¹². “Las estrategias que los hogares concretan para autoproverse de los hábitats de protección básica de sus condiciones de vida constituyen en su conjunto *procesos de producción social del hábitat* los que por su significación relativa impactan en las disponibilidades habitacionales del país” (Rodulfo, 2008:18)¹³. Podemos afirmar que el universo de la producción social del hábitat “es profundamente heterogéneo e incluye a la totalidad de las prácticas que realizaron los sectores populares en pos de satisfacer sus necesidades habitacionales” (Guevara, 2014:78) y que contienen las estrategias habitacionales más diversas, desarrolladas individualmente, familiarmente o de manera asociada.

¹⁰ Ver apartado 1.3.3_Informalidad, irregularidad e ilegalidad urbana. Manifestaciones de la informalidad.

¹¹ Citado por Rodríguez *et al*, 2004:28.

¹² En relación a las vinculaciones planteadas, Abramo (2002) demuestra que la posibilidad de vivir en ciertas favelas de Brasil, implica acceder a redes de solidaridad e interacción decisivas entre las familias de los sectores populares y que se manifiesta inclusive en el valor de la propiedad en estos enclaves de pobreza.

¹³ Rodulfo (2008) expresa que más de la mitad del patrimonio de viviendas existente ha sido producida por los propios sectores populares, por procesos de autoproducción o autogestión.

Estrategias habitacionales individuales

Son aquellas prácticas para conseguir suelo y vivienda de los sectores populares, que se resuelven en el círculo íntimo y cercano, a través de la ayuda solidaria y facilitación de parientes, conocidos y compatriotas, de carácter temporal o definitivo.

Dentro de las prácticas que se encuadran en el **acceso formal - legal**, se encuentran los alquileres registrados y con contratos, las acciones planificadas de trabajo y ahorro (con plazos de concreción cada día más extensos¹⁴), los traspasos de patrimonio por herencia (más comunes en los sectores medios y altos) y los procesos de autoconstrucción (pudiendo darse también en situaciones de tenencia irregular-ilegal).

Dentro de las prácticas que se enmarcan bajo un **carácter irregular - ilegal**, se encuentran aquellas que alcanzan la propiedad de la vivienda pero no del terreno (*propietarios sólo de la vivienda*); las que avanzan en la convivencia de dos o más hogares en la vivienda (*cohabitación*); las modalidades de ocupación (*ocupación por préstamo u ocupación de hecho*¹⁵) o el *inquilino bajo condiciones precarias*¹⁶. Aquellas familias con mayores niveles de inestabilidad laboral e ingresos bajos y por ende menores posibilidades de esgrimir garantías a las exigencias contractuales para alquilar dentro de ciertos estándares, optan por alquilar bajo las condiciones mencionadas. El ofrecimiento de habitaciones para el alquiler, la venta del espacio aéreo de la vivienda o de una fracción del terreno o ampliación de la vivienda original, pueden responder a una búsqueda de acumular capital o la necesidad de dar respuesta al “desglose” de nuevos hogares por el crecimiento y formación de nuevas familias en la misma vivienda (Di Virgilio et al., 2012). Las prácticas irregulares – ilegales pueden tener carácter transitorio, aunque en muchos casos, determinan soluciones permanentes y manifiestan claramente las limitaciones que tienen los sectores populares

¹⁴ La relación entre el sueldo medio y el costo del m2 construido en la provincia de Córdoba, ha desfavorecido y minimizado las posibilidades de construcción con ahorro propio en los últimos años.

¹⁵ En relación a las modalidades de ocupación, cabe aclarar que la *ocupación por préstamo* se produce cuando el hogar utiliza la vivienda que le es facilitada gratuitamente por el propietario, la misma no es propiedad de ninguno de los ocupantes, no está siendo alquilada y no existe contraprestación por el uso de la misma. En cambio la *ocupación de hecho*, se manifiesta cuando se ocupa un terreno o edificación (predios y casas tomadas), que no es propiedad de los ocupantes, no cuenta con permiso del propietario y los ocupantes son consientes de que infringen la ley.

¹⁶ Se incluyen diferentes modalidades de alquiler irregular, como es el caso del alquiler de viviendas o partes de las mismas sin contratos registrados; el alquiler de una habitación en un hotel-pensión o inquilinato; el alquiler de espacios construidos dentro del propio lote o dentro de la vivienda de quien alquila; o el alquiler de piezas en enclaves de pobreza (asentamientos o villas) y casas tomadas (Reese *et al*, 2014), pudiendo además, conformar procesos de cohabitación.

para acceder al suelo y posteriormente a la vivienda en condiciones asequibles y equitativas. Uno de los procesos más destacados es el de la *autoconstrucción*, como autosuministro de alojamiento por parte de los individuos y familias destinatarias, referida a prácticas de producción del hábitat, de carácter individual, familiar o en formas colectivo-solidarias, que llevan adelante el proceso productivo, para construir la vivienda o algún componente del hábitat por los propios usuarios (Ortiz, 2007).

Estrategias habitacionales colectivas

Son aquellas prácticas para resolver la necesidad de suelo y vivienda de los sectores populares, donde las redes de ayuda y cooperación participan de manera colectiva, pudiendo participar organizaciones de base (cooperativas, asociaciones, mutuales), organizaciones profesionales no gubernamentales (ONGs, centros de asistencia técnica, institutos populares de vivienda), o el propio Estado con algún tipo de intervención de organismos públicos (plan, programa o proyecto)¹⁷.

Dentro de las *estrategias habitacionales colectivas* se encuentran las prácticas *autoproductivas* o *autoconstructivas* del hábitat, que plantean una mayor articulación de actores y un mayor control de los proceso de producción del hábitat. Siguiendo a Ortíz, la *autoproducción* es un proceso de producción de vivienda o componente del hábitat, sin fines de lucro y que se propone y controla desde los usuarios ya sean individuales, familiares, colectivos y organizados (Ortiz, 2007). La autoproducción “se refiere a aquellas prácticas de producción de hábitat en las que la población interviene en la iniciativa y el control, al menos parcial, del proceso de producción” (Pelli, 1994 citado por Guevara, 2014:79)¹⁸.

2.3_ Aspectos y Dimensiones de análisis de las estrategias de acceso al suelo

¹⁷ Para el desarrollo de las modalidades de intervención de organismos públicos, se avanzará con detenimiento en el Capítulo III de la presente tesis.

¹⁸ Existen múltiples variantes de autoproducción que pueden poner mayor o menor peso desde lo individual-familiar y desde lo colectivo-organizado, como son los grupos organizados informalmente (grupos de solicitantes o asociaciones de vecinos que pretenden tomar, solicitar o comprar tierra y gestionar servicios e infraestructura), formas colectivas organizadas (empresas sociales como cooperativas, mutuales y asociaciones de vivienda, ONGs, gremios, sindicatos o instituciones de beneficencia) donde lo central será dar respuesta a la necesidad de habitar de los propios productores.

Para caracterizar la dinámica que asumen la trama de vínculos, redes y lazos sociales sobre las que se estructuran las estrategias de los sectores populares, se indagó mediante entrevistas semi estructuradas a *Residentes barriales* en zonas preseleccionadas de cada ciudad, en términos de cuatro aspectos claves¹⁹: Aspecto Psicosocial; Empleo, ingreso y economía familiar; Situación respecto al acceso al suelo y Situación habitacional familiar. De este modo se determinará el sentido de pertenencia al lugar donde viven; el vínculo de los individuos y familias con el colectivo barrial y redes solidarias; la situación laboral y las posibilidades de subsistencia a partir del ingreso familiar y de otros recursos o ayudas recibidas; la situación en la cual han accedido al terreno y al barrio y las condiciones de tenencia del lote; y por último la situación de acceso a la vivienda, el vínculo de organizaciones colectivas en torno a conflictos o problemas de hábitat, la calidad de la construcción, sus servicios y las condiciones de hacinamiento. Estos indicadores echarán luz sobre la movilización de recursos propios o colectivos y el grado de autonomía o dependencia de los sectores populares frente a las negociaciones y conflictos para acceder al suelo y la vivienda.

3.1_ Desafíos que enfrentan los instrumentos de gestión urbana y de suelo.

La intervención del Estado debe plasmar a través de sus medidas, el cambio de rumbo en la forma crecientemente desigual de acceso de la población al espacio urbano e incorporar a un mayor número de ciudadanos a los beneficios del desarrollo de las ciudades. Desde ésta visión se tomaron dos perspectivas para analizar los retos y desafíos de las agendas de políticas de suelo, por un lado los detallados por Smolka y Furtado (2014)²⁰ y por otro las expresadas por Mac Donald (2003) y Ortíz (2008).

VARIABLES CLAVES para analizar los instrumentos de gestión urbana y de suelo en los casos de estudio, según Smolka y Furtado (2014):

- _ Escasez estructural de ingresos fiscales para mantener los servicios urbanos;
- Informalidad latente y su alto precio para el tejido social y físico; Profundización de

¹⁹ Definidos a partir de los Indicadores de resultados e impactos, de la metodología de aplicación en proyectos participativos de hábitat popular (Coalición Internacional del Hábitat) de Rodríguez, Marcela; Buthet, Carlos; Scavuzzo, José; Taborda, Alberto (2004).

²⁰ Martim O. Smolka y Fernanda Furtado (2014). “Respuestas locales a problemas regionales”. En Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina.

las inequidades espaciales debido a privatización de los beneficios y socialización de los costos derivados de las intervenciones públicas (situación remarcada en Argentina, por Reese, 2006); Dependencia fiscal de los gobiernos locales frente a los niveles superiores, tanto provinciales como nacionales; Tratamiento de intereses privados versus intereses públicos, con desconfianza de una posible reconciliación; Insostenibilidad de cambios en usos de suelo originalmente bien intencionados por mercados de suelo urbano; Marcos jurídicos rígidos que intimidan respuestas a las demandas sociales legítimas.

De manera complementaria a lo expresado, Mac Donald plantea que “...la disponibilidad efectiva de suelos para los hogares pobres, las reglamentaciones que limitan aún más dicha disponibilidad, y las condiciones para ofrecer una permanencia segura a los pobres en los barrios que habitan” (Mac Donald, 2003:133) son tres factores condicionantes a resolver para dotar de mayor equidad al suelo urbano:

Bajo el primer factor, Mac Donald (2003:133), define como políticas para habilitar suelo y que el mismo esté disponible para los sectores populares de manera equitativa, los siguientes lineamientos:

_Actualización de información sobre suelo, específicamente de catastros de tierra (pública y privada) ocupada por sectores populares (se debe considerar información sobre zonas de reserva, planes de desarrollo urbano, valores de suelo, potencial de servicios según complementa Ortiz, 2008); Acondicionar mecanismos jurídicos para solucionar conflictos de propiedad; Anticiparse a la necesidad futura de tierra urbanizada para los más pobres; Gestionar obras de infraestructuras para asentamientos existentes o futuros; Revisar las reglamentaciones que incorporen o habiliten tierra para los sectores populares; Desarrollo gradual y progresivo de asentamientos con zonas en espera, dentro del propio loteo; Aumentar y optimizar recursos para las demandas de los asentamientos; Articular acciones entre organismos nacionales y subnacionales para habilitar suelo urbano; Desarrollar instrumentos para el cobro de plusvalías generadas por obras públicas que puedan destinarse a infraestructuras de sectores pobres.

Bajo el segundo factor, que plantea la adecuación de las reglamentaciones para que no limiten la disponibilidad de suelo para los sectores populares y que su oferta sea más equitativa, Mac Donald asevera que: “...los instrumentos de regulación y planificación tradicionales han resultado relativamente inoperantes para manejar el tema del suelo urbano, frente a las presiones y decisiones que toman los pobres urbanos para asentarse en la ciudad” (Mac Donald, 2003:134). En este sentido bajo la propuesta de una ciudad más inclusiva y de mayores niveles de convivencia con la pobreza urbana, Mac Donald, propone:

- _ Incluir la progresividad en la construcción del hábitat; Hacer un uso eficiente y compacto del suelo; Articular formalidad e informalidad; Revisar aspectos que perjudiquen a los sectores populares en los códigos y normativas urbanas²¹; Rectificar instrumentos que sin justificación fundada, impidan los asentamientos informales dentro de la ciudad y alienten las erradicaciones; Incentivar nuevos proyectos que sean socialmente heterogéneos.

El último factor de análisis, responde a la necesidad de generar condiciones de permanencia y tenencia segura del suelo para los sectores populares, frente a los crecientes niveles de urbanización, las mayores presiones sobre el mercado de suelo urbano y periurbano y la lógica de expulsión sobre los que menos tienen. Dentro de las medidas a considerar bajo este último aspecto, Mac Donald, destaca las siguientes propuestas:

- _ Acceso a créditos o subsidios para regularizar la tenencia de suelo; Generar espacios para el seguimiento de las situaciones de expulsión de los sectores populares; Considerar tierras para la expansión de la ciudad y sus barrios populares; Avanzar en derechos legales y constitucionales de los ciudadanos respecto al suelo urbano;

Concluimos que los lineamientos políticos en la agenda pública, deberán incluir: “Liderazgo político, capacidad de articulación, eficiencia institucional y financiera local, y

²¹ Como son las combinaciones de usos residenciales y comerciales o el cambio de tamaño mínimo de lotes a los exigidos para todos los niveles socioeconómicos.

sobre todo, legitimación ante la comunidad del propósito de lograr una mayor equidad urbana, parecen ser los atributos esenciales de una agenda realmente exitosa en materia de combate a la pobreza en la ciudad” (Mac Donald, 2003:145). Jordan remarca un vínculo y equilibrio necesario: “...una combinación entre crecimiento económico y políticas públicas para el mejoramiento de las condiciones de vida da como resultado una mayor habitabilidad en las ciudades, lo que a su vez genera una mejor dotación de recursos humanos de base para el desarrollo económico.” (Jordan, 2003:55). Por lo expuesto el desafío más complejo a superar en la gestión urbana inclusiva, será la consolidación del aparato político y sus capacidades en la búsqueda de minimizar las desigualdades y asimetrías en el acceso a los beneficios del desarrollo de las ciudades (Jordán y Simioni, 2003).

Bibliografía y fuentes

_Baer, Luis (2008.) "Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo: un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000". En: *Proyección*, Año 2008, no. 5, 31 p. Disponible en: <http://bdigital.uncu.edu.ar/3256>.

_Capdevielle, Julieta (2013). Cambios y continuidades de los grupos desarrollistas y su incidencia en la ciudad de Córdoba, Argentina. En VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

_Di Virgilio, M.M. (2003). Estrategias residenciales y redes habitacionales. El acceso a la vivienda de familias de bajos ingresos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. CONICET-UBA/ UNGS. XXIV Congreso Latin American Studies Association. 27 de Marzo de 2003, Dallas, Texas.

— Gil y De Anso, María Laura (2012). Estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires (Argentina). *Revista de Estudios Sociales*; Bogotá; Año: 2012 p. 158 – 170

_Fernández Wagner, Raúl (2009). La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano. X Seminario RED MUNI “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”. 13 y 14 de agosto de 2009. UNLM.

_ Ferrero, Aurelio y Rebord Gustavo (2013) Aprendizajes desde el hábitat popular: Una experiencia pedagógica en la UNC FAUD 1991-2011. Cuaderno urbano [online]. 2014, vol.16, n.16 Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552014000100009&lng=es&nrm=iso> consultado el 18 de diciembre de 2015.

_Guevara, Tomas A (2015). ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011). Programa Universitario de Estudios sobre la ciudad.

_Goytia, C., Pasquini, R, Hagedorn, T., (2010). Regulación del Uso del Suelo en Municipios Argentinos. Reporte de Resultados. Encuesta Nacional 2009.

_Harvey, David (2008). *El derecho a la ciudad*. *New Left Review*. N°53. Septiembre – Octubre de 2008

_Herzer, Hilda (1994) Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina. CEPAL/ CNUAH.

— Di Virgilio, M.M.; Rodríguez, M.C. y Redondo, A. (2008) “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires)”. *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 4, n° 4, Santa Fe, Argentina, UNL, pp. 85-112.

_Jaramillo, Samuel G. (2008) Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Revista Territorios* N° 18-19, Bogotá.

_Mac Donald Joan (2003). Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe. En Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL/Naciones Unidas, Cooperazione Italiana.

_Monayar, Virginia (2011). Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. Territorios 24, pp. 113-130.

— (2014) Asequibilidad al suelo urbano en Córdoba. En Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional / C. Aljadeff de Goytía [et.al.]; compilado por Daniela Mariana Gargantini. - 1a ed. - Córdoba: Asociación Vivienda Económica- AVE, 2014.

_Ortiz Flores, Enrique (2007). Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda. Coalición Internacional para el Hábitat. (HIC-AL).

_Pradilla Cobos, Emilio (2009). *Los territorios del neoliberalismo. Compilación de ensayos*, México, Miguel Ángel Porrúa.

_Reese, Eduardo (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina. En Revista Medioambiente y Urbanización. Versión Digital.

— (2014) Construcción del territorio, mercado y política. La experiencia de la ley de hábitat popular en la Provincia de Buenos Aires. En Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional / C. Aljadeff de Goytía [et.al.]; compilado por Daniela Mariana Gargantini. - 1a ed. - Córdoba: Asociación Vivienda Económica- AVE, 2014.

_Rodolfo, María Beatriz (2008). “Políticas habitacionales en Argentina, estrategias y desafíos”. Material bibliográfico del *Programa de Actualización Profesional en Hábitat y pobreza en América Latina* de la facultad de Arquitectura, Urbanismo y diseño de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

_ Smolka Martim y Mullahy, Laura (2003) “Una década de cambios: retrospectiva del Programa para América Latina y el Caribe” en Perspectivas urbanas: temas críticos en

políticas de suelo en América Latina (editado por) Martim Smolka y Laura Mullahy. Hancevich, Malka y Steinbrun, Nora (2009). Construcción de indicadores para la medición del déficit habitacional hacia la caracterización urbano-habitacional. Instituto de Investigaciones “Gino Germani” Facultad de Ciencias Sociales – U.B.A. V Jornadas de Jóvenes Investigadores.

Fuentes:

_ Evolución de la situación habitacional 2001-2010, Informe Preliminar. Hancevich, Malka; Steinbrun, Nora. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Obras Públicas. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Dirección de Control y Gestión del FONAVI.

_ INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 –Resultados definitivos Departamento General San Martín - Provincia de Córdoba.

— Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Procesado con Redatam + SP, CEPAL/CELADE y GARCÍA MELCHIONNA, Hilda (2000) Sistema básico de indicadores municipales. Citado por Gargantini, Daniela (2005), P.91, Rol de los gobiernos locales.

— Censo de Población hogares y viviendas de 2010 - Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del INDEC. Disponible en: <www.indec.gov.ar>

_ Informe de Estado de Avance 2003 – 2014. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Disponible en: <<http://www.vivienda.gob.ar/>>