

# ACE 36

Electronic offprint

Separata electrónica

## OCUPACIÓN INFORMAL DEL ESPACIO URBANO. SITUACIONES, CARACTERÍSTICAS Y FACTORES DETERMINANTES, EN EL MUNICIPIO DE CÓRDOBA, ARGENTINA 1990-2010

Maria Virginia Monayar

---

Cómo citar este artículo: MONAYAR, M. V. *Ocupación informal del espacio urbano. Situaciones, características y factores determinantes, en el municipio de Córdoba, Argentina 1990-2010* [en línea] Fecha de consulta: dd-mm-aa. En: ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno, 12 (36): 111-130, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.12.36.4800> ISSN: 1886-4805.

ACE

Architecture, City, and Environment  
Arquitectura, Ciudad y Entorno

c

# ACE 36

Electronic offprint

Separata electrónica

## INFORMAL OCCUPATION OF URBAN SPACE; LOCATIONS, CHARACTERISTICS AND DETERMINING FACTORS IN THE CITY OF CORDOBA, ARGENTINA 1990-2010

**Key words:** Land access; informal urban typologies; territorial transformations

### Structured abstract

#### Objective

This article aims to characterize and define the level of Cordoba's 'urban informality' (housing developments that arise without conforming to urban and/or legal codes). It will establish similarities and differences between the types of such housing and their development between 1990 and 2010.

#### Methodology

The article methodically analyses secondary data sources on the three housing situations: 'Slums', 'Land occupation' and 'fraudulent allotments', which characterize, conceptualize and measure urban informality in Cordoba. This evolution and the territorial changes were processed according to the predetermined period (1990-2001 and 2001-2010) and logged on the GIS database.

#### Conclusions

Each informal category acquired an urban form related to the occupation of the land and its territorial trajectory. These informal situations became permanent which imply that the actions against them have not been effective. It also shows that the new generations have the same difficulties as the previous one while trying to access to land and housing, thus being informality the only solution to the housing problem.

#### Originality

Cordoba does not have a historical and systematic record of informal occupancy – which seems to be a topic not dealt by any public policies. However, these housing situations remain, being diverse and complex. Therefore, their study continues to be paramount in order to create more efficient and inclusive cities. The results of this work come together to allow you to understand the process of informal occupancy, explaining its' endurance and identifying the factors involved, both helping to understand, manage and solve this problem.

ACE

Architecture, City, and Environment  
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

## OCUPACIÓN INFORMAL DEL ESPACIO URBANO. SITUACIONES, CARACTERÍSTICAS Y FACTORES DETERMINANTES, EN EL MUNICIPIO DE CÓRDOBA, ARGENTINA 1990-2010

MONAYAR, Maria Virginia <sup>1</sup>

Remisión inicial: 20-07-2016

Aceptación definitiva: 17-03-2017

Remisión final: 07-01-2018

**Palabras clave:** Acceso al suelo; tipologías urbanas informales; transformaciones territoriales

### Resumen estructurado

#### Objetivo

El presente artículo tiene por objetivo caracterizar y definir la informalidad en el Municipio de Córdoba, como producto y como proceso, en la búsqueda de establecer semejanzas y diferencias entre las tipologías encontradas y la evolución que cada una de ellas ha mantenido entre 1990 y 2010.

#### Metodología

Metodológicamente, se analizan fuentes secundarias de datos sobre las tres situaciones informales detectadas: *Villas*, *Tomas de tierra* y *Loteos Fraudulentos*, a partir de los cuales se caracteriza, conceptualiza y cuantifica la informalidad en Córdoba. Esta evolución y modificaciones territoriales fueron procesadas en función de la periodicidad determinada y registradas sobre una base SIG.

#### Conclusiones

La forma urbana que adquiere cada categoría informal se relaciona con el modo de ocupación del espacio y con su trayectoria territorial. La permanencia de estas situaciones informales, dan cuenta que las gestiones y acciones frente a ellas no han sido efectivas. Asimismo, demuestra que las nuevas generaciones presentan iguales dificultades para acceder al suelo y a la vivienda que las anteriores y que la informalidad sigue siendo una solución, sino la única, a su problema habitacional.

#### Originalidad

Córdoba no cuenta con un registro histórico y sistemático de la informalidad, sin embargo las situaciones de informalidad se mantienen, se diversifican y se complejizan, por lo que su estudio y conocimiento sigue siendo prioritario para alcanzar ciudades más eficientes e inclusivas. Los resultados de este trabajo, colaboran para entender los procesos de ocupación informal, explicar su persistencia e identificar factores intervinientes como un aporte a la comprensión, gestión y abordaje del problema.

<sup>1</sup> CONICET - Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat – Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño – Universidad Nacional de Córdoba. Correo electrónico: [virmonayar@gmail.com](mailto:virmonayar@gmail.com)

## 1. Urbanización del espacio y urbanización de la pobreza

En los primeros años de la década del '90, ya América Latina era la región más urbanizada entre aquellas en vías de desarrollo (71%), y dentro de ella, Argentina, Chile, Venezuela y Uruguay, tenían más del 80% de población habitando en ciudades, es decir que ya habían, completado la transición rural-urbana (Romero González y Pérez Esparcia, 1992). La población urbana de América Latina se mantuvo en crecimiento hasta alcanzar cerca de un 80% en 2010 (CEPAL, 2012), ligado al desarrollo industrial (empleo, servicio, etc.) de la segunda mitad del S. XX y los cambios en la matriz productiva de la producción rural a inicios de S. XXI. Sin embargo, como bien expresa Cravino (2006) la población urbana experimentó un crecimiento mayor al requerimiento de fuerza de trabajo, lo que provocó que una parte importante de la población quedara fuera del proceso productivo, con el consecuente empobrecimiento que se vio reflejado en una mayor "urbanización de la pobreza". Esto no implica la relación que a mayor urbanización hay más pobreza, sino que ésta se muestra más concentrada en los centros urbanos (MacDonald J., 2005). Entre 1990 y 1997 la proporción de población pobre residente en áreas urbanas descendió (41% y 36% respectivamente), para incrementarse nuevamente hacia 2002 (38%) y luego retomó un descenso sostenido hasta 2010 (26%) (ONU-Hábitat, 2012). Sin embargo, Jordán y Martínez (2009) indican que en números absolutos, en 2001 128 millones de personas residían en tugurios<sup>2</sup> en América Latina, mientras que en 2009 esa cifra se incrementó a 154 millones.

La mayor urbanización de la población y los altos índices de pobreza, la pérdida de centralidad del poder público en las decisiones, la falta de voluntad y capacidad para regular el mercado de suelo, los altos precios del suelo, entre otras, son causales de la persistencia y crecimiento de población residiendo en situaciones de informalidad tanto legal como urbanística. Si bien, algunos países han comenzado a retomar la centralidad del Estado en las decisiones territoriales, el acceso informal al suelo, sigue constituyendo una opción y a veces la única, para gran parte de la población que no cuenta con ingresos suficientes para obtenerlos por la vía considerada formal y por tanto no son demanda atrayente para el capital (Harvey, 2007; Smolka, 2003; Twines Rey, 2012).

Numerosos estudios, afirman que más de la mitad de la población latinoamericana no accede a la vivienda y a los servicios básicos, a través del mercado, ni del estado, sino a través de procesos de informales. Esta forma de ocupación y construcción territorial, conlleva repercusiones negativas no solo para quienes habitan informalmente, sino también para los gobiernos de las ciudades y la población urbana en general. En este contexto, el interrogante en el presente trabajo se centra en definir y describir ¿Qué es la informalidad urbana? ¿Cómo y porqué se reproducen situaciones de informalidad urbana? Tomando como caso de estudio el Municipio de Córdoba en Argentina.

---

<sup>2</sup> Los autores adhieren a la definición de "tugurio" precisada por Naciones Unidas, según el cual refiere a un conjunto de viviendas que presentan conjuntamente: a) Tenencia insegura b) Acceso inadecuado al agua potable c) Acceso inadecuado al saneamiento y alcantarillado d) Mala calidad estructural de las viviendas y e) Hacinamiento. Si bien tugurio no se asimila precisamente al concepto de informalidad utilizado en el presente trabajo, señala la alta precariedad residencial y de pobreza de gran parte de la población latinoamericana.

## 2. Informalidad urbana, otra forma de ocupación del espacio

En la literatura sobre esta temática es posible encontrar términos como “irregularidad urbanística”, “irregularidad de acceso”, “informalidad urbana”, “loteos informales”, “loteos irregulares”, “villas”, “loteos piratas”, “loteos clandestinos”, “fraudulentos”, “asentamientos”, “favelas”, “barrios marginales”, “asentamientos humanos”, “Tugurios”, etc. En general, a través de estas denominaciones se hace referencia a aquellos bienes inmuebles (suelo y/o vivienda) que en su constitución y/o construcción transgreden normativas, leyes, reglamentaciones, jurídicas y/o administrativas. En varios textos y estudios, irregularidad e informalidad son referidos como sinónimos, aunque en este trabajo se considera necesario realizar precisiones conceptuales, dado que las características diferenciales son claves para comprender los procesos de ocupación y conformación del espacio urbano, tanto como para abordar el problema y proponer acciones en consecuencia.

Algunos autores han aproximado definiciones a los términos señalados. Julio Calderón Cockburn (1999) aborda la *irregularidad* desde la perspectiva del mercado de suelo, como una transgresión normativa, al margen del control público. Por su parte, Lucio Cardoso, (2003) define irregular como “*lo No regular*”, desde una perspectiva urbanística y según características de la transgresión dada por las relaciones entre el producto (urbanístico) y la normativa. También Nora Clichevsky (1997), conceptualiza y dimensiona lo irregular desde dos aspectos: uno jurídico y uno urbanístico y lo vincula a las posibilidades de regularización, según los casos, en relación a los marcos normativos vigentes.

Por otra parte, para referirse a situaciones de *informalidad*, el mismo Julio Calderón Cockburn (1999) refiere a procesos ilegales y a la acción de un agente promotor, entendiendo que mientras lo ilegal es la acción, lo informal es el promotor de dicha acción quien está transgrediendo las normas. Samuel Jaramillo (2006), señala que, en la informalidad, hay una noción jurídica de transgresión, que tiene que ver por un lado con la violación de las normas de propiedad y por otro con la reglamentación técnica. En este sentido asocia el término informal al concepto de transgresión, pero enfatiza la violación normativa contra la propiedad y la existencia de un “sujeto informal”, sin restringirlo al ámbito del mercado. También Clichevsky, (2009) indica que la informalidad implica dos formas de transgresión: una sobre lo dominial y otra sobre el proceso de urbanización. La misma autora agrega una diferenciación respecto al “mercado informal”, en el cual media una comercialización que no cumplimenta las condiciones exigidas por la legislación vigente o presenta defectos en el tipo de transacción de venta. A partir de estos aportes teóricos, se considera que Informalidad e irregularidad, refieren en todos los casos a una transgresión al proceso acordado técnica y socialmente (formal) para la aprobación de un producto inmueble (suelo y/o vivienda).

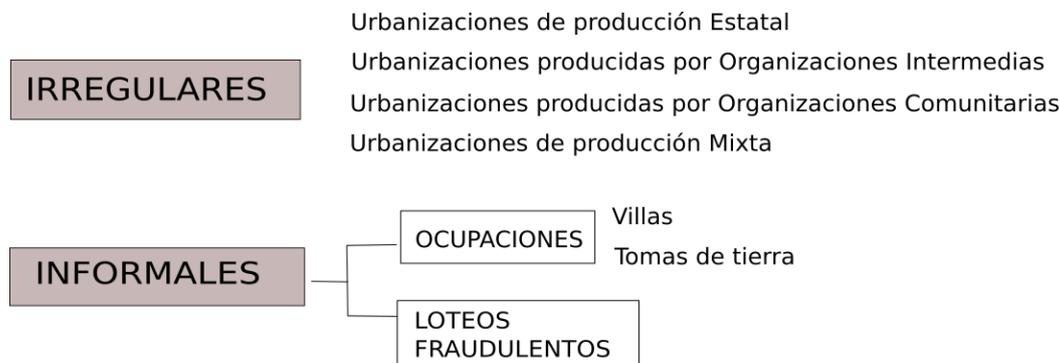
Luego del análisis de antecedentes teóricos y la vertiente empírica<sup>3</sup> acorde a estudios preliminares sobre informalidad, y centrado en el suelo como elemento de análisis del presente trabajo, se diferencian los conceptos de *informalidad* e *irregularidad*, desde el punto de vista de

---

<sup>3</sup> A partir del trabajo personal y continuo en procesos de regularización en casos de loteos fraudulentos (casos “Nuestro Hogar I, II y III” y “La Huertilla”, en Córdoba Capital), desde 2003, así como la participación en mesas de trabajo sobre el relevamiento y mapeo de las situaciones consideradas en transgresión por parte de la municipalidad de Córdoba, como representante del Observatorio Urbano Córdoba (Convenio entre la Dirección de Hábitat -Municipalidad de Córdoba y el Observatorio Urbano Córdoba)

los requisitos, normativas y reglamentaciones que deben seguir los loteos para arribar a la aprobación definitiva. Se propone clasificar las diferentes situaciones en las cuales se producen y/o ofrecen bienes inmuebles, en desacuerdo a las normas y legislaciones administrativas, tal como se sintetiza en la Figura 1.

Figura 1. Esquema de clasificación conceptual sobre irregularidad e informalidad



Fuente: Elaboración propia

En relación al proceso normativo se considera *irregular* a aquellos casos que, habiendo iniciado el proceso reglamentado según las normas preestablecidas, queda incompleto por una situación coyuntural y generalmente en una etapa final de dicho proceso, por lo que su regularización es susceptible de concretarse en los términos de las normativas vigentes.<sup>4</sup> En este sentido se relaciona tanto con perspectivas asociadas a las posibilidades de regularización, como con aquellas referidas a las relaciones entre producto y norma, a lo que se añade que puede ser irregularidad parcial (no cumple con algunas normas) o total, y que no son necesariamente ofrecidos en el mercado inmobiliario.<sup>5</sup> Por su misma condición de transgresión, no es posible ofertarlo en transacciones comerciales formales, si bien no es ilegal ya que no media delito jurídico.

A diferencia de irregularidad urbana, se considera *informal* a aquellos casos que no dieron inicio al proceso normado, que responde en general a una situación estructural provocada por el accionar de un agente promotor (individual o colectivo). Se podría decir que el proceso adquiere una “forma propia” que requiere de acciones continuas por parte del Poder Público (modificación de los procesos reglados, excepciones normativas, asumir costos económicos, etc.). Por las propias características de esta forma de ocupación, inicialmente son clandestinos, aunque esta situación desaparece rápidamente (Monayar, 2011). Informal no es lo “no formal”, sino otra forma, que responde a otras lógicas, procesos y necesidades, que definen la modalidad y las características particulares de los territorios. Se reconocen dos tipos que, si

<sup>4</sup> Para el caso del Municipio de Córdoba, Los procesos reglamentados para uso y ocupación del suelo, se encuentran contenidos en las Ordenanzas Municipales 8060/86 y 8256/85 y sus modificatorias. Entre alguno de sus objetivos se encuentra la regulación de la forma de fraccionamiento y las características de su ocupación, de acuerdo a las mejores formas de utilización y mejoramiento del medio ambiente. Además, deben asegurar el ordenamiento del espacio en el Municipio de Córdoba, garantizando la compatibilidad ambiental y funcional entre las áreas, como así también el máximo aprovechamiento de la infraestructura y promover la conexión entre los nuevos núcleos urbanos y los existentes. Es el cumplimiento o incumplimiento de parte o la totalidad de ese proceso reglado el que determina la informalidad o irregularidad de cada una de las tipologías enunciadas.

<sup>5</sup> En el caso del municipio de Córdoba, algunas cooperativas, mutuales, etc. y más aún el propio gobierno a través de los planes de vivienda social, no logran cumplimentar con parte de los requisitos establecidos por normativa para la aprobación de urbanizaciones.

bien mantiene similitudes, difieren en las características de la transgresión (Jurídica y administrativa), en las modalidades de ocupación del espacio y en los agentes que intervienen. Ellos son: las *Ocupaciones* y los *Loteos fraudulentos*.

En el primer caso, se trata de procesos informales a través de los cuales se ocupan, con destino de habitación, inmuebles (lotes y/o vivienda) sin la autorización de la autoridad competente y en contravención a las normas (jurídicas y/o administrativas). En las *Ocupaciones* puede existir un agente informal individual, que “organiza” el asentamiento de la población, o un colectivo de sujetos que, a través de la “posesión pasiva” ya sea planificada colectivamente o por sumatoria individual, ocupan inmuebles que generalmente no son de su propiedad o aptos para uso residencial.

En cambio, los *Loteos Fraudulentos*, constituyen un proceso informal e ilegal, iniciado por un agente del mercado de suelo, quien comete fraude contra sujetos que, engañados, son incitados a error, adquiriendo mediante la compra un bien que no se corresponde con lo ofrecido.

En todos los casos, las particularidades de las modalidades de ocupación y los agentes intervinientes, entre otros factores, conforman diferentes territorios que se expresan en la conformación espacial, la localización, las prácticas, las acciones de la comunidad y los habitantes, entre otros, que determinan la forma de la situación informal.

### 3. La ocupación informal del espacio urbano en Córdoba-Argentina 1990-2010

El Municipio de Córdoba, o departamento Capital, es uno de los principales centros urbanos del país. Según datos oficiales (Municipalidad de Córdoba, 2012), posee una superficie de 576 km<sup>2</sup> integrado por zonas urbanas (zona urbanizable; 23.775,14 ha y 12.226,19 ha a uso industrial dominante) y rurales (rural dominante 15.843,78 ha).

Entre los años 1985 y 1986, se sancionaron las ordenanzas urbanas que regulan el uso y ocupación del suelo dentro del ejido municipal hasta la actualidad (Ord. Municipal 8256/85 y 8060/86).<sup>6</sup> Se observa una tendencia a modificar las mismas a partir de la década del '90, en parte generada por la demanda de tierras urbanizables para el uso residencial, lo que implicó la extensión en el año 2000, especialmente en el sector Noroeste. En el periodo en estudio, 1990-2010, la relación entre la superficie urbanizada o a urbanizar y la superficie total del municipio se incrementó del 33,25 % al 41,28 %, mientras que la tasa de crecimiento poblacional se mantuvo en descenso desde 1970 (Municipalidad de Córdoba 2012).

Sobre el análisis de datos censales (INDEC, 2010), se evidencia que la población residente del Municipio de Córdoba presenta una situación habitacional grave respecto al déficit habitacional.

<sup>6</sup> En ellas se disponen los procesos reglamentados para uso y ocupación del suelo. Entre alguno de sus objetivos se encuentra la regulación de la forma de fraccionamiento y las características de su ocupación, de acuerdo a las mejores formas de utilización y mejoramiento del medio ambiente. Además, deben asegurar el ordenamiento del espacio en el Municipio de Córdoba, garantizando la compatibilidad ambiental y funcional entre las áreas, como así también el máximo aprovechamiento de la infraestructura y promover la conexión entre los nuevos núcleos urbanos y los existentes. Es el cumplimiento o incumplimiento de parte o la totalidad de ese proceso reglado el que determina la informalidad o irregularidad de las cada una de las tipologías enunciadas.

Para el año 2010, unos 30.000 hogares— requerían viviendas nuevas, lo que significó un incremento de más del 20% respecto al año 2001. Estos datos dan cuenta que más del 6% de los hogares tienen dificultades para resolver su situación habitacional y explica, en parte, la persistencia de las situaciones de informalidad. Esto último, se relaciona con las restricciones que tienen, en una economía de mercado, aquellos que quedan fuera del sistema, sobre todo por su incapacidad de pago. Quienes no logran el acceso a bienes indispensables para el desarrollo de la vida urbana, como el suelo y la vivienda, ven incrementada su situación de pobreza y deben recurrir a otras lógicas por fuera de las mercantiles para obtenerlos.

Como fue mencionado, en el Municipio de Córdoba se encuentran tres tipologías de ocupación del suelo que se corresponden con la definición de informalidad: las Villas; las Tomas de tierra y los Loteos fraudulentos. Sobre ellas, se analiza su evolución en el municipio, a través de la sistematización de diversas fuentes de datos secundarios: Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS, 1993); Buthet y Scabuzzo (2001); Buthet et al (2007) y Observatorio Urbano Córdoba – Universidad Nacional de Córdoba (OUC-UNC) y Dirección de Hábitat Municipal (DHM), 2010.

Como resultado de este estudio, la categoría *Villa*, se encontró documentada a lo largo del periodo, particularmente por estudios de SEHAS (1992; 2001 y 2007). Los casos de Loteos Fraudulentos y Tomas de tierra, así como las Villas originadas con posterioridad al año 2001, se clasificaron a partir de fotos satelitales proporcionadas por Google Earth, utilizando la aplicación de imágenes históricas desde el año 2001, tomando como base de relevamiento el Monitoreo de la Irregularidad Urbano Dominial (OUC-UNC y DHM, 2010). Se estimó que aquellos casos que ya eran registrados en la imagen 2001, se conformaron con anterioridad a ese año y, en los casos posibles, se cotejaron con los estudios particulares mencionados. En los casos originados con posterioridad al año 2001, se pudo determinar su origen con mayor exactitud, utilizando la misma aplicación. Asimismo, las denominaciones en cada estudio fueron analizadas en base a su caracterización y redefinidas en función de la conceptualización propuesta.

De esta manera, se pudo observar que la Villa predomina como forma de ocupación informal, y por casos tienen más de 100 años de asentamiento. En 1990, las villas superaban ampliamente los casos de otras situaciones informales (94%). También en esta década, los *Loteos Fraudulentos* toman protagonismo y en 2001 ya superaban el 10% de los casos y, aunque en menor cantidad, siguen creciendo hacia fin del periodo. Por su parte, las *Tomas de tierra*, que eran incipientes a comienzo de los '90, se incrementan significativamente hasta representar, a finales del periodo, el 17% de las situaciones de informalidad (Tabla 1). Si bien, entre 1990 y 2010 la informalidad ha desacelerado<sup>7</sup>, ha variado la modalidad y forma de ocupación informal del suelo. En 2010, la incidencia de población en situación de informalidad en el municipio de Córdoba, se calculó en 6%. La mayor parte habitaba en villas (3,66%), seguido por los Loteos fraudulentos (1,48%)<sup>8</sup> y las Tomas de tierra (0,51%). Si bien, este último

<sup>7</sup> El incremento de situaciones urbanas informales fue del 40% entre 1990-2001 y del 10% entre 2001-2010.

<sup>8</sup> Si bien a partir de los datos proporcionados por el monitoreo de la irregularidad urbano dominial, no se cuenta en la con el dato de población habitante en villas para el año 2010, se estimó el dato a partir de Buthet et al 2009. Según este estudio la población en villas de emergencia estimada para 2007, año del relevamiento, era de 63.778 personas. En relación a la población del municipio en 2008 (1.315.423 personas), representaba 4,84% y 4,80% en relación a la población según el censo 2010. Sobre la tipología Loteo fraudulento, interesa mencionar que más del 50% de la población habita en un solo loteo (Nuestro Hogar III), que además constituye el caso de informalidad más grande del municipio.

caso, representaba la menor incidencia fue la tipología con mayor incremento en la última década, identificándose 22 casos con una población estimada en 6.792 personas, lo que la convierte en la modalidad de ocupación informal predominante de los últimos años (Tabla 2).

La informalidad como problema complejo se relaciona con múltiples factores, entre los que se destacan la persistencia de los índices de pobreza urbana, las acciones o inacciones de la política habitacional y, ligada a ambas, el precio de suelo y el funcionamiento de su mercado (Smolka, 2003), lo que fue verificado para el caso de Córdoba (Monayar, 2014).

Tabla 1. Registro de casos por Categoría de informalidad urbana 1990-2010

Cantidad de casos por año/tipología informal			
Categoría	1991	2001	2010
Villas	83	100	90
Tomas de tierra	4	7	23
Loteos Fraudulentos	1	16	22
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>123</b>	<b>135</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de fuentes secundarias: Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS, 1993); Buthet y Scabuzzo (2001); Buthet *et al* (2007) y Observatorio Urbano Córdoba – Universidad Nacional de Córdoba (OUC-UNC) y Dirección de Hábitat Municipal (2010).

Tabla 2. Situaciones de informalidad urbana en el municipio de Córdoba. Incidencia de población<sup>9</sup>

Categorías	Urbanizaciones		Lotes/viviendas		Población estimada	Incidencia de población (%)	Población total, del Municipio
	N°	%	N°	%			
Villas	90	66,67	8.702	64,76	48.644	3,66	1.329.604
Tomas de tierra	23	17,04	1.215	9,04	6.792	0,51	
Loteos Fraudulentos	22	16,30	3.520	26,20	19.677	1,48	
<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>100</b>	<b>13.437</b>	<b>100</b>	<b>75.113</b>	<b>5,65</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas

### 3.1 Las villas y su evolución en el Municipio de Córdoba (1990-2010)

Las villas en Argentina tienen su origen hacia 1930 (Zilocchi, 2007). Inicialmente la población que se asentaba en ellas, provenía del campo (población rural) y habían migrado generalmente en busca del empleo industrial. Sin embargo, como bien lo señala Cravino (2006), la cantidad de población que llegaba a la ciudad superó la población industrial requerida, por lo que muchos quedaron al margen de este proceso productivo. Esta situación, consolidó formas precarias de hábitat a la espera de una mejora en las condiciones laborales.

Según la coyuntura socio política del momento de conformación, se localizaron en diferentes lugares de la ciudad. Generalmente se ocupaban terrenos fiscales (privados en menor grado) y

<sup>9</sup> Por los escasos estudios específicos y datos oficiales sobre las categorías de informalidad, se estima la población en base a la cantidad de viviendas relevadas (desde distintas fuentes secundarias citadas) y el tamaño medio del hogar estimado por Buthet, *et al* (2009), en 5,59 miembros. También otros estudios como el de Ojeda, *et al*, (2005), señalan que los hogares pobres ascienden a 5 miembros y Un Techo para mi País (2013) estimó la población en villas en 4,5 miembros. Si bien estos datos no corresponden particularmente a cada una de las categorías de informalidad, se consideran más adecuados para dimensionar el fenómeno, que el tamaño medio del hogar del Municipio de Córdoba que, según datos del Censo de Población de la Provincia de Córdoba, en 2008 se calculaba en 3,2 miembros.

cercanos a sus lugares de trabajo (fábricas o industrias). La ocupación de tierra pública les otorgaba, de alguna manera, mayor seguridad frente a posibles desalojos. Asimismo, los requerimientos que debían cumplir los terrenos para ser susceptibles de ocupación (vacantes por escaso valor otorgado por la norma, por estar afectados a: márgenes de cursos de agua o vías de ferrocarril, problemas medio ambientales, etc.), significó que muchas de las villas se conformaran en áreas no aptas para el uso residencial y en algunos casos, desprovistas de todo tipo de infraestructura y equipamientos. Originalmente, los habitantes consideraron éstas como viviendas transitorias por lo que se llamaron “villas de emergencia”.

En el periodo analizado 1990-2010, varias décadas posteriores a su origen, se siguen conformando villas. Como en aquel entonces, generalmente existe una precaria construcción inicial individual o de pocas viviendas, a la que se le suman familiares o amigos cercanos y otras unidades domésticas que comúnmente comparten el lugar de origen, aunque con el tiempo se verifica un mercado informal de inmuebles en su interior. Esta forma de ocupación, por adición individual no planificada de construcciones que se suceden a lo largo de un periodo de tiempo (variable según los casos), devienen en la mayoría de los casos, en organizaciones espaciales de tramas irregulares y en espacios públicos y privados reducidos. Debido a la emergencia habitacional, inicialmente se trata de edificaciones muy precarias (material de desecho, de escasa o nula calidad para la construcción de espacios para habitación). Sin embargo, esa situación de transitoriedad, se tornó en muchos casos permanente y las viviendas se fueron consolidando (utilización de mampostería y materiales más durables), aunque se trata aún de edificaciones lábiles (Cravino, 2006 y Zilocchi, 2007).

Su denominación tiene diversas acepciones según los objetivos de análisis. En el presente trabajo, se considera “Villas” al Conjunto urbano habitacional conformado a partir de la sumatoria individual de unidades de vivienda (10 o más),<sup>10</sup> construidas con materiales considerados de poca solidez o durabilidad (materiales de desecho) que conforman urbanizaciones espacialmente orgánicas, desordenadas o que no siguen el trazado considerado regular. Pueden contar con algunos servicios urbanos (agua, electricidad, transporte, etc.). La situación de dominio de los inmuebles ocupados públicos o privados, es precaria (en algunos casos la cantidad de años de posesión de los terrenos, podría ser susceptible de iniciar acciones judiciales).

A diferencia de algunos estudios locales (Buthet *et al*, 2007 y Un Techo para mi país, 2011), no se considera definitoria la carencia de servicios e infraestructura, debido a que muchas de las villas presentes en el Municipio de Córdoba cuentan con agua y electricidad regular provisto por las propias empresas prestatarias del servicio. También Un Techo para mi país (2011), señala el alcantarillado como indicador de la condición urbana informal. Sin embargo, en el Municipio de Córdoba la falta de éste servicio es común a más del 40% del área urbana, aunque no se trate de situaciones de informalidad, por lo que no se considera una característica particular de las villas. La localización en áreas consolidadas que tiene la mayoría de éstas urbanizaciones informales, le permite contar con servicio de transporte urbano de pasajeros, equipamiento educativo, de salud, etc. Se enfatiza como característica distintiva de las villas, la modalidad de ocupación de la tierra por la sumatoria individual de unidades habitacionales que se incrementa con el tiempo y la situación dominial precaria. Esta forma de

<sup>10</sup> La selección de las 10 unidades, surge de la disposición de la normativa urbana que considera un loteo urbano a partir de este número.

asentamiento, implican un uso intensivo y desordenado del espacio disponible, que resulta en la conformación espacial característica de las mismas.

La precisión conceptual, se considera de importancia al momento de cuantificar el fenómeno ya que, por ejemplo, en 2011 la diferencia entre la cantidad de villas relevadas por el Ministerio de Desarrollo Social (La voz del Interior, 2011) y la ONG “Un techo para mi país” era del 100% (62 villas con 7000 familias y 119 con 17.500 familias respectivamente). Sin embargo, es posible que una y otra no estuvieran contabilizando lo mismo. Estas contradicciones y dificultades surgen de la falta de seguimiento preciso sobre las ocupaciones. Como se señaló anteriormente, en el Municipio de Córdoba, la ONG SEHAS (SEHAS, 1993; Buthet y Scabuzzo, 2001; Buthet *et al.*, 2007 y 2009), ha sido quien ha llevado un registro sistemático de la evolución de las villas, como así también la ONG “Techo”. Sin embargo, y coherente a la definición a la que estos estudios adhieren, otras tipologías se incorporan en los relevamientos realizados.

Metodológicamente se analizaron y sistematizaron los datos obtenidos de fuentes secundarias, a partir de la definición propuesta, cuyos resultados se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3. Villas, población y densidad estimada 1990-2010

Año	Villas (Urbanizaciones)	Población	Densidad promedio (Hab/urb.)	Fuente
1991	83 <sup>11</sup>	49.530	596,75	SEHAS, 1992
2001	110 <sup>12</sup>	103.650	942,27	Buthet y Scabuzzo, 2001 (estimación propia)
2007	82	43.239	540,49	Buthet <i>et al.</i> , 2007 (estimación propia)
2010	90 <sup>13</sup>	48.644	S/d	OUC-UNC (estimación propia)

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas

Es notorio el incremento de villas y de población habitante en el recorte temporal 1991-2001, situación que se le atribuye a la crisis económica que estallara en el país a fin de ese periodo, pero que se viniera gestando de años anteriores.<sup>14</sup> En 2001, Buthet y Scabuzzo advertían que

<sup>11</sup> Hasta inicios de la década de los '90, por ejemplo, algunos casos de loteos fraudulentos de épocas anteriores, ya habían logrado su regularización y se encontraban reconocidos oficialmente. Prácticamente la informalidad urbana hasta esta década se componía de urbanizaciones de villas.

<sup>12</sup> De los 158 casos relevados por Buthet y Scabuzzo (2001), 28 casos fueron excluidos por presentaban menos de 10 unidades de vivienda y 20 se corresponderían con otra categoría de informalidad, respectivamente para 2007, Buthet registraba 110 casos de villas. De los casos restantes, 14 presentaban menos de 10 unidades de vivienda y 14 se consideraron en otra categoría informal.

<sup>13</sup> El relevamiento de la Irregularidad Urbano Dominial de la ciudad de Córdoba, realizado por el Observatorio Urbano de la UNC (OUC-UNC) en convenio con la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba y del cual participé personalmente a cargo de la sistematización y mapeo de los datos, ya contaba con la definición específica presentada en este estudio.

<sup>14</sup> A partir del año 1991 se dio inicio a un periodo denominado comúnmente “del uno a uno” haciendo referencia a la paridad cambiaría entre el peso argentino y el dólar estadounidense. La Ley de convertibilidad (Nº 23.928) expresaba la lógica de la política económica argentina del momento y daba marco a una aparente estabilidad económica, ligada también a una política crediticia que permitía el acceso a bienes más costosos. Asimismo, se inicia a partir de 1992 un constante crecimiento de desocupación, privatización de empresas estatales, incremento del gasto público y la deuda externa que culminan en la crisis argentina del 2001. El denominado “efecto tequila” (crisis económica en México) en 1994, marca también un quiebre en el proceso económico argentino, que incrementó la desconfianza en el sistema e implicó un alza sobresaliente de la tasa de desempleo y un deterioro de las condiciones generales del trabajo en Argentina.

el incremento de población habitante en villas se debía significativamente a población de migración intraurbana por descenso social.<sup>15</sup> Según el citado estudio, en 1994 el 77,74% de las familias residentes en villas provenían del mismo Municipio de Córdoba. De ellas, el 49,15% habitaban anteriormente en un barrio formal y el 36,66% otra villa y sólo el 11,18% venía del área rural. El propio Buthet en estudios posteriores (Buthet *et al*, 2007), reafirmaba la condición urbana de la población villera, señalando que de las 63.778 que residían en villas, el 82,7 % nacieron en la Provincia de Córdoba y de éstos el 83,6% lo hicieron en la Capital. De estas últimas, el 55,1% procedían de un barrio (formal), el 25,2% de otra villa y solo el 15,4% de zona rural.

En términos relativos entre 1991 y 2001, la cantidad de villas y su población se incrementaron en un 33% y 109% respectivamente, para luego descender un 27% entre 2001 y 2007 y mostrar nuevamente una suba del 13% en el periodo final (2007-2010).

Como demuestran los estudios de Buthet (2001 y *et al.*, 2007), las variaciones del primer periodo se explican por los vaivenes de la economía a nivel país, sin embargo, esto parecería contradictorio con las mejoras habitacionales (respecto al hacinamiento y el tipo de vivienda) registradas en otros indicadores censales como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (Monayar, 2014). Por esto, se considera que cabe una diferenciación entre los años inmediatos a la convertibilidad (1992-1994) y posteriores a la crisis de 1994. Mientras que los primeros años se caracterizaron por la estabilidad económica que permitió a algunos mejorar sus condiciones habitacionales, es probable que aquellos que se encontraban, por ejemplo en situación de alquiler, pasada la segunda mitad de la década del '90 (mostrando los efectos de la pauperización), se vieran obligados a buscar una solución habitacional alternativa. De esta manera, se sumaron a la población de las villas que actualmente reconoce en su estructura una mayoría de población proveniente de un barrio (formal).

La merma en los casos de villas de emergencia a partir del 2001 se debe, en mayor medida, a la relocalización por parte del gobierno provincial de familias habitantes en villas que fueran trasladadas a nuevos barrios productos de la política habitacional. Según Buthet *et al* (2007), hasta 2007, 38 villas fueron trasladadas a estos barrios. Sin embargo, a partir de la verificación y análisis de los casos realizado para el presente estudio, se pudo constatar que, entre 2007-2010, hubo villas que se volvieron a formar en los mismos terrenos de los que fueran trasladadas.<sup>16</sup> En la Figura 2 se muestra uno de los casos registrados. Como es posible observar, la villa se localiza en un sector consolidado y que demuestra crecimiento y transformación. Se ubica en la zona Noroeste del municipio en un área pericentral interna a la Avenida de Circunvalación, mientras que el terreno al que fueran trasladadas las familias, se encuentra en al Noreste del área central y distante más de diez kilómetros de éste, en zona rural-industrial. Esta dinámica, da cuenta que la reproducción de la informalidad a través de esta tipología se mantiene. Si bien, el porcentaje de villas que se originaron en los últimos años

<sup>15</sup> Es decir que, a diferencia de las primeras villas, la mayor parte de su población no provenía de áreas rurales, sino que eran habitantes urbanos de otros o del mismo municipio de Córdoba y por casos, habitantes de un barrio formal.

<sup>16</sup> En la búsqueda de sistematizar, analizar y verificar los casos relevados por cada uno de los estudios mencionados, se utilizó la herramienta proporcionada por Google (Google Earth), que permite observar imágenes satelitales actuales y de años anteriores (hasta 2001). A partir esto, se verificó al antes y el después de las erradicaciones de villas, pudiendo observar la nueva formación de algunos casos. Ejemplo de ello son Villa "La salada" (Sector intermedio N-O en el encuentro de la quebrada del Infiernillo y el Río); Villa "Los 40 Guasos" y "El Trencito" (sector periferia Este); "Costa Cañada B" (sector intermedio S-O) y Villa Angelelli (Sector periferia Sur).

ha disminuido (sólo 10 villas entre 2007 y 2010), ello no significa que la informalidad en el municipio se haya estancado, sino que, como se analizará más adelante, se ha diversificado en otras tipologías que no eran tan frecuentes al comienzo del periodo.

**Figura 2. Villa La costanera, antes y después de la erradicación. Evolución 2001-2012**



Fuente: Elaboración propia a foto satelital Google Earth. Imágenes 2001-2008-2012.

### 3.1.1 Proceso urbano y poblacional de las villas 1990-2010

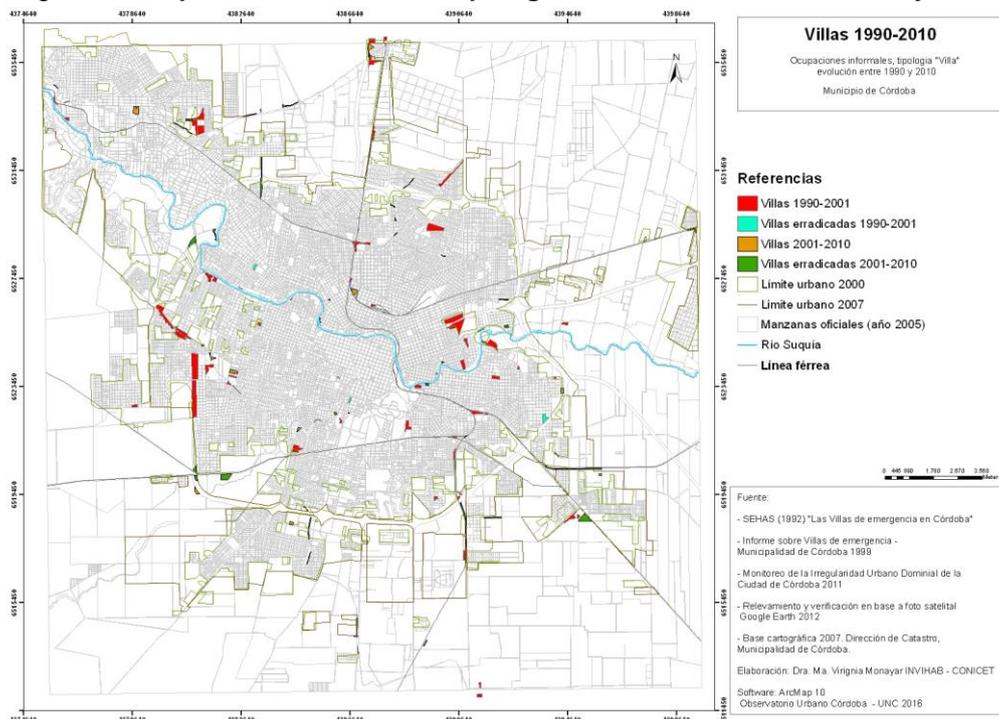
Desde su origen y hasta aproximadamente la década del '80, las villas se localizaban en tierras marginales y externa al perímetro urbano consolidado, en áreas con baja calidad medioambiental, generalmente de propiedad del Estado y en márgenes de río, canales o vías férreas. Como se señaló anteriormente, esto se relaciona con la procedencia rural de su población, así como con la localización de las industrias como fuentes laborales. Con el tiempo, la expansión propia de la ciudad logró incorporarlas a las áreas urbanas. Sin embargo, esta modalidad declina y ya en los '90 se evidencia la densificación de núcleos informales y ocupación de vacíos urbanos en áreas de mayor consolidación. Esta situación se corresponde con las ya comentadas modificaciones territoriales, que indican una mayor presencia de población proveniente de migraciones intra urbanas. Actualmente se prioriza la localización en relación a otras fuentes laborales (mayoritariamente empleo doméstico y de la construcción), lo que también explica en parte, los casos en los que la población ha preferido retornar a sus ocupaciones informales, tras ser trasladada a la periferia en urbanizaciones formales producto de la política habitacional (Monayar, 2014).

A fin de comprender las lógicas y formas de la informalidad, se considera necesario analizar los procesos urbanos informales. Para el caso de la tipología *Villa* por su trayectoria y disponibilidad de datos, se pudo verificar su dinámica urbana en relación a la evolución del perímetro urbano. Se tomaron como base fuentes secundarias (SEHAS, 1993; Buthet y Sacabuzzo 2001, Buthet *et al.*, 2007; OUC-UNC y DHM, 2010), relevamientos propios en campo y la foto satelital provista por Google Earth y sus herramientas de aplicación, en el ámbito de un Sistema de Información Geográfica (Arcgis10.0 ESRI). Se identificaron y georreferenciaron de manera poligonal cada una de las villas en base a la foto satelital y con datos de localización obtenidos en los relevamientos de campo. Se clasificaron en dos grupos de acuerdo a su período de origen (1990-2001 y 2001-2010) y según el criterio de Unidad Geográfica.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Algunos estudios utilizan el criterio de "Unidad Comunitaria" que significa que más de un grupo social se identifica como comunidad diferente de otra, aunque compartan el mismo espacio. En el presente trabajo, se tomó el criterio de "Unidad geográfica" que implica un polígono de ocupación espacial, independiente de las comunidades que se reconozcan habitantes de dicho espacio.

Como resultado del análisis, se pudo observar que, entre 1990 y 2001 se conformaron 67 villas, mientras que en el mismo periodo 18 fueron trasladadas o regularizadas in situ. Ello respondió a diversos motivos, entre los que predominan la apertura de la Av. Circunvalación y la política habitacional ejecutada entre 1992 y 1998.<sup>18</sup> Entre 2001 y 2010, fueron erradicadas 38 villas. Esta disminución obedeció, en gran parte al programa habitacional “Mi casa, Mi vida”,<sup>19</sup> sin embargo, en el mismo corte temporal, se verifican 25 nuevas villas. En algunos casos se corresponden con los casos ya señalados de retorno de población los mismos sitios que ocuparan informalmente y en otros, con nuevas familias que optan por vivir en una villa como solución a su necesidad habitacional (Figura 3).

Figura 3. Ocupaciones informales, tipología villa. Evolución entre 1990 y 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Monitoreo de la Irregularidad Urbano Dominal – OUC.2012 y SEHAS 1992, 2001 y 2007.

En 2010, a pesar de las erradicaciones y disminución de la cantidad de villas a lo largo del periodo, las villas de mayor tamaño (más de 300 familias) se encuentran aún localizadas en zonas periféricas o intermedias, mientras que, en las áreas centrales solo se encuentran villas pequeñas (menos de 100 familias). A partir de los datos aportados por Buthet *et al* (2007), se pudo observar que entre 1991-2000, el ingreso de población a las villas fue 7,18% más que entre 1980-1990 y aunque en el siguiente periodo parece mantenerse, se considera que los datos no son suficientes para dicha afirmación, ya que no se cumple igual cantidad de años respecto de los periodos anteriores (Tabla 4). En relación al incremento poblacional en las villas

<sup>18</sup> Entre 1992 y 1998, se ejecutó en Córdoba la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, espacio multiactoral de gestión asociada entre el Estado Provincial, la Municipalidad de Córdoba, la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales y Organizaciones No Gubernamentales. Si bien esta Mesa atendía diversos aspectos de la política social, tuvo mayor impacto en lo habitacional.

<sup>19</sup> Programa Habitacional ejecutado por el Gobierno de la Provincia de Córdoba en el Municipio de Córdoba. Significó el traslado de villas localizadas en su mayoría en riesgo de inundación.

ya se señaló como una de las principales causas, la exclusión social que caracteriza los años analizados. La disminución de población villera no debe su razón principalmente a la política de erradicación llevada adelante en el municipio, tanto como a un cambio respecto de la estrategia de ocupación informal, sobre todo en la última parte del periodo. Si bien el incremento de villas parece no ser significativo, aumentan otras situaciones de informalidad, anteriormente registradas en menor grado, como las *Tomas de tierra* y los *Loteos fraudulentos*.

Tabla 4. **Periodos de ingreso de población en las villas**

Periodo	Frecuencia	Porcentaje
Anterior a 1980	23	12,71
Entre 1981 y 1990	44	24,31
Entre 1991 y 2000	57	31,49
Entre 2001 y 2007	57	31,49

Fuente: Elaboración propia en base a estudio realizado por Buthet *et al* en 2009.<sup>20</sup>

### 3.2 *Las Tomas de tierra y loteos fraudulentos en el municipio de Córdoba 1990-2010. Origen y evolución*

Merklen (1997) y Cravino (2006) ya señalaban las diferencias urbanísticas y sociales respecto de la estrategia de ocupación que hay entre las villas y otros tipos de informalidad. Estos autores señalan que en Buenos Aires, a partir de los '80, hay una importante disminución de las villas, no porque no existan más, sino porque ahora coexisten con otras formas de ocupación de informal de suelo (que estos autores denominan asentamientos). A ello, agregan que los asentamientos han sido las estrategias predominantes de ocupación informal desde los '90 a esta parte (Merklen, 1997). Se coincide con este autor en que este cambio de denominación para fenómenos similares se relaciona con el estigma social que representa vivir en una villa o ser "villero". Aunque también se considera de importancia, la persistencia en las dificultades de acceso a suelo urbano formal, las modificaciones demográficas ya mencionadas, la preferencia por la cercanía con vecinos, amigos y familiares con quienes las familias establecen lazos de supervivencia y las políticas habitacionales que no logran ser eficientes ante la dimensión y características del fenómeno.

Situación similar ocurre en Córdoba donde se observa, en un primer periodo, el crecimiento de situaciones informales relacionadas con el mercado informal de suelo (Loteos fraudulentos) y luego el incremento significativo, sobre todo a partir de 2005, de otras formas no mercantiles (al menos en su origen), como las Tomas colectivas o grupales de tierra. Para el caso particular de este municipio, hay que agregar que, desde la segunda mitad del año 2000, se verifica una fuerte presencia de agrupaciones políticas (Aníbal Verón, Túpac Amaru, Cámpora, Federación Tierra y Vivienda, entre otras) que instan y colaboran en las tomas de tierra urbana. Esto no pretende decir que sean las causales de las tomas, sino que canalizan una necesidad real a través de estrategias mucho más organizadas, de parte de sectores de demanda que requieren de procesos organizativos previos para accionar de esta manera.

<sup>20</sup> El mismo registra una muestra probabilística a través de 214 encuestas realizadas en 44 villas de la ciudad de Córdoba en noviembre de 2007. Se reelaboran los datos de forma que coincidan con los periodos censales a fin de poder luego establecer correlaciones.

Los loteos fraudulentos y las Tomas de tierra, se pueden asimilar a la denominación de “Asentamiento” propuesta por otros autores (Merklen 1997 y Cravino, 2006; OUC-UNC y DHM, 2010), por presentar una configuración espacial que semeja el amanzamiento de un loteo “formal”, en la búsqueda de integrarse a la “ciudad” y de vincularse con ella, aspecto en el que se diferencian de las villas. Responde, como ya se mencionó, a la necesidad de la población que habita en ellos de alejarse de aquellas características que los relacionan con las villas, categoría social que aparece como la más fuertemente estigmatizada. Otras denominaciones que recibe esta tipología informal es la de “invasiones de terrenos” (Pinedo López y Lora Ochoa, 2016).

Por una parte, las *tomas de tierra*, son organizadas y planificadas colectivamente (en la mayoría de los casos) por las propias familias residentes. La intensidad de localización definitiva, determina que, si bien en su inicio tanto las construcciones como las infraestructuras son precarias, se consolidan en el corto plazo. También rápidamente, según los casos, el Estado ha intervenido en la dotación de infraestructura, generalmente promovida por la presión social. Ello depende tanto de los recursos de quienes las habitan, como de la voluntad de la gestión pública necesaria para el mejoramiento de las infraestructuras y servicios, así como de las características urbanas y/o ambientales de la tierra ocupada. La organización comunitaria, ya desde su propia concepción, le confiere mayor fuerza a la petición de mejoras ante las autoridades de gobierno y a las negociaciones en los casos que la tierra ocupada sea privada.<sup>21</sup> En muchos casos, se ocupan terrenos cercanos a los lugares de origen de la población ocupante, ya que en general se trata de familias nuevas que se encuentran hacinadas o con expectativas de mejorar la condición habitacional inicial.<sup>22</sup>

A partir de 2008, en el municipio de Córdoba se vio, tal como lo titulara un diario local “temporada alta de ocupación de tierras”. Entre 2005 y 2010 se iniciaron 7 del total de 23 casos registrados en 2010, es decir que más del 30% se formó en los últimos cinco años del periodo. Ningún caso hasta 2010, había iniciado un proceso de regularización (Tabla 5).

Los Loteos fraudulentos, a diferencia de *las villas* y *las tomas de tierra*, son conformados a través de una venta ilegal. Es poca la información que se tiene sobre ellos y los organismos públicos advierten de su existencia por las presiones de los habitantes que, en muchas ocasiones, desconocen las dificultades que deberán enfrentar para conseguir tanto los documentos de propiedad individual, como las obras de urbanización e infraestructura y, más aún, las condiciones de informalidad en la que habitan. Otros autores los denominan “Asentamiento por fraccionamiento irregular privado” (Pinedo López y Lora Ochoa, 2016). Las características de venta clandestina iniciada por un actor del mercado informal de suelo (loteador fraudulento), les confieren una imagen semejante a los loteos formales: amanzamiento regular, espacios previsto para equipamientos y espacios verdes, etc., pero sin servicios urbanos ni equipamientos y con grandes dificultades para su provisión, tanto como

<sup>21</sup> “Sobre un terreno de la empresa Ecipsa (Empresa inmobiliaria de desarrollos urbanos) ubicado en la zona de barrio Cabildo (zona sur de la ciudad), los militantes de la agrupación Aníbal Verón ya están construyendo viviendas. Confían en que la negociación les permitirá convertirse en dueños. En un predio vecino a éste, 85 familias agrupadas bajo la ruidosa Túpac Amaru (cuya máxima dirigente nacional es la jujeña Milagro Sala) ya dan por hecho que el terreno de 20 hectáreas que ocuparon en octubre del año pasado les pertenece y se hallan negociando con el dueño la compra progresiva del inmueble para comenzar a construir”. Fuente: Diario “Día a día” 13/03/2010 (Las aclaraciones son propias)

<sup>22</sup> “No estamos usurpando nada. Sólo estamos pidiendo terrenos para nuestros hijos que no tienen trabajo ni mucho menos para pagar un alquiler ni comprarse una casa. Entonces vinimos a ocupar este predio” le respondía una de las vecinas al diario “Día a Día” (Día a Día, 13/03/2010).

para su regularización. Los tipos más frecuentes de fraude que se verifica en estos casos, se relaciona con: la venta de tierra por alguien que no acredita legalmente su propiedad o de terrenos no aptos para la urbanización, entre otros. Se ocupan terrenos alejados de las áreas urbanas consolidadas y que no cumple con las condiciones urbanas y ambientales para el desarrollo de la actividad residencial, por lo que, a las dificultades legales que caracterizan esta tipología, y que hay que resolver con anterioridad a la cuestión urbana, se le agrega la necesidad de modificaciones normativas que adecuen los marcos legislativos a la realidad impuesta. De esta manera, las acciones estatales son complejas ya que median, además de las inconsistencias en cuanto a lo urbano, procesos judiciales, con mayores inconvenientes por la ocupación de tierra privada. Según las normativas urbanísticas del Municipio de Córdoba, el loteo de tierras está a cargo del promotor que, en este caso, es un agente informal, a lo que se suma que una vez conocida la estafa, la relación entre éste y los compradores/ocupantes se vuelve totalmente antagónica. La dinámica de crecimiento que experimentan estos casos es acelerada y demandan una atención rápida y certera de los pasos a seguir para colaborar en su efectiva resolución.

Entre los años 2001 y 2010, se sancionaron en Córdoba dos ordenanzas tendientes a la regularización urbana y dominial de situaciones sucedidas por fuera de las normas de uso y ocupación del suelo. La ordenanza 10.374 del año 2001 y la Ordenanza 11.687 del año 2009. En el primer caso, la mencionada ordenanza ha incluido algunos loteos fraudulentos, dando posibilidad a iniciar procesos de regularización. Sin embargo, ésta no prevé plazos ni sanciones para el cumplimiento de lo establecido, por lo que al año 2010 seguían en las mismas condiciones informales. A esta situación se suma que dicha ordenanza queda sin efecto en 2009, con la aprobación de la Ordenanza 11.687/09, también dirigida a la regularización de urbanizaciones, pero que no logra alcanzar a la tipología de loteo fraudulentos.

Generalmente el agente promotor es el propio loteador fraudulento (propietario o no del suelo a urbanizar). Éste realiza la venta de los terrenos que, en la mayoría de los casos, es en efectivo y en plazos y con precios relativamente más bajos que en mercado formal, determinados por la ausencia de urbanización, los problemas urbanos ambientales, la localización periférica y la inseguridad jurídica. Se dirige a una población con cierto poder para adquirir bienes o que demuestren alguna estabilidad laboral, aunque no se solicitan requisitos formales (recibos de suelo por un monto determinado, garantías propietarias, etc.) para acreditar ingresos. Las familias asumen la estrategia de adquisición del lote, según sus posibilidades de pago. Algunas poseen un ingreso mensual relativamente estable, que les permite disponer de un capital para la compra de un terreno en cuotas. Éstas características, sumada a que la entrega y posesión del lote se hace efectiva con el pago de la primera cuota, posibilita a las familias comenzar rápidamente con la construcción de la vivienda y abandonar la situación de alquiler, hacinamiento por hogar, entre otras, que la mayoría de ellas afronta. Si bien inicialmente esa vivienda es precaria, se torna con rapidez en construcciones sólidas, sobre todo por las expectativas de la población habitante de permanencia en el terreno y porque en muchos casos desconocen que han sido estafados.

Los Loteos fraudulentos comienzan a producirse a fines de la década de los '80, aunque la mayoría se origina entre 1990 y 2001. En 2010, se registraron 20 casos en los que habitaban aproximadamente 3500 familias. En el mismo año, se contabilizaban 23 *Tomos de tierra* en los que residían estimativamente 1215 familias, evidenciando un crecimiento significativo a partir de 2005 (Tabla 5).

Tabla 5. Cantidad de Loteos Fraudulentos y Tomas de tierra, según periodo de origen

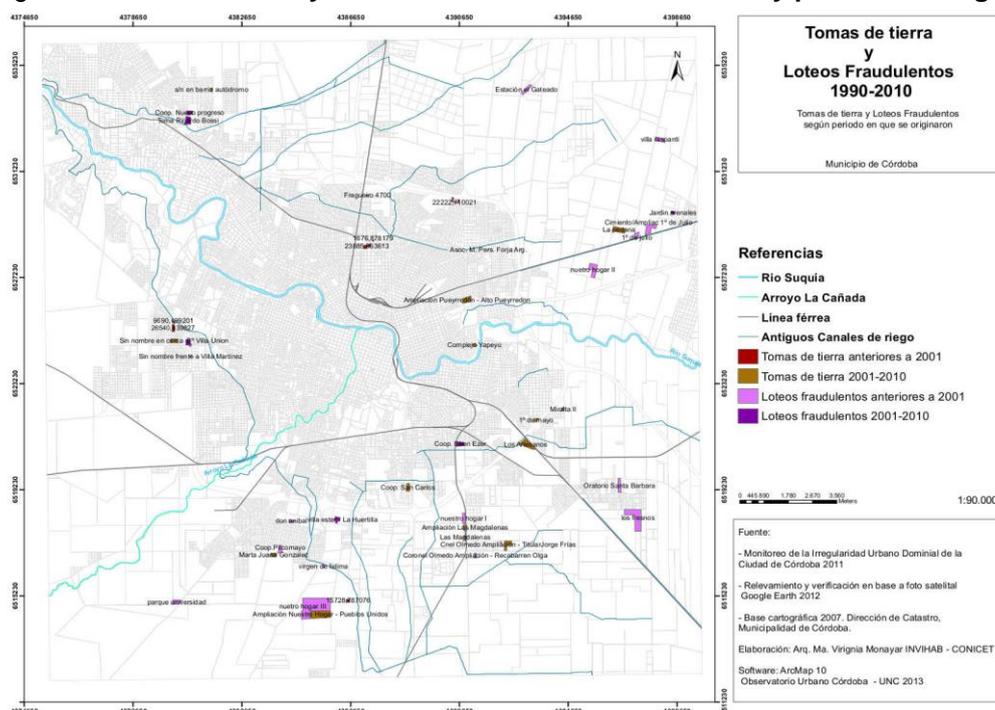
Tipología informal	Periodo de origen	Cantidad de casos
Loteos Fraudulentos	1991	15
	2001	
	2002	
	2010	
<b>Total</b>		<b>20</b>
Tomas de tierra	1991	7
	2001	
	2002	
	2010	
<b>Total</b>		<b>23</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Monitoreo de la irregularidad urbano dominial (OUC-UNC y DHM, 2010).

Si se considera la totalidad de las situaciones informales relevadas en Córdoba en 2010, estas operatorias constituyen un porcentaje relativamente menor (68% villas, 15% Loteos fraudulentos y 17% Tomas de tierra). Sin embargo, al analizar cuantitativamente la evolución en el periodo completo, las Tomas de tierra son las que han mostrado un crecimiento superlativo en el periodo.

Respecto de la localización urbana que tienen Tomas y Loteos fraudulentos, se puede observar que las primeras ocupan tierras, si bien periféricas, en sectores consolidados o en vías de consolidación (Figura 4).

Figura 4. Tomas de tierra y Loteos fraudulentos. Localización y periodo de origen



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas

La organización comunitaria, le confiere cierta seguridad frente al desalojo y la posibilidad de negociaciones, tanto con el Estado como con los privados, según los casos. Se buscan

terrenos vacantes, generalmente muy cercanos a la vivienda actual de la población involucrada. La ocupación se inicia con carpas de manera clandestina, que rápidamente se transforman en viviendas precarias para consolidarse en el corto plazo. Si bien, algunos casos fueron desarmados en el momento inicial, se debe a que existieron presiones de los vecinos del sector y que la población ocupante buscaba una respuesta a sus demandas habitacionales. Frente a esto, establecieron acuerdos con el propio gobierno (generalmente con el provincial), para que esa situación fuera resuelta en otro predio.

Para el caso de los Loteos fraudulentos, se ubican en general en la periferia. Por su misma situación de delito y/o de clandestinidad, se buscan terrenos poco visibles o no requeridos por otros agentes del mercado de suelo por su escaso valor, en tierra que originalmente y según norma no está prevista para el uso urbano y/o de escasa calidad medioambiental. En todos los casos, la deficiencia urbanística y ambiental y/o los conflictos de dominio legal, significan un desafío para la gestión pública y requieren respuestas adecuadas según los casos.

## Reflexiones finales

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

Las situaciones de informalidad analizadas: Villas; Tomas de tierra y Loteos fraudulentos, tienen una expresión territorial y una forma de ocupación espacial particular que responde a las relaciones espacio-sociedad-historia. La informalidad no es la *no forma* sino otra forma de ocupar el espacio, que no cumple o no puede cumplir con los procesos acordados formalmente. Esas lógicas y procesos necesitan ser analizados, comprendidos e incorporados en las modalidades de ejecución de los programas y políticas que intentan mitigar los efectos de la informalidad en las ciudades.

Como se ha podido demostrar, el crecimiento de la informalidad ha ido variando en el periodo de estudio en relación a localización, demografía y tipología de ocupación del espacio urbano. La dinámica espacial que han mantenido las ocupaciones informales, ha reflejado la búsqueda de espacios urbanos vinculados a otras áreas más consolidadas. Si bien en sus orígenes, por ejemplo, las villas, ocupaban tierra periférica y por casos alejadas de las áreas urbanas consolidadas, en las décadas en estudio las villas ocupan tierra interna de la mancha urbana consolidada, y cercanas a las áreas de centralidad, lo que se vincula con la proximidad entre servicios, posibilidades laborales y residencia, es decir, a los beneficios que supone vivir en áreas urbanas. Sin embargo, "*Los marginados del margen*", los que lograron con el tiempo mejores localizaciones urbanas, fueron despojados con la relocalización marginal producto de la política habitacional ejecutada en el municipio, que no tomó en cuenta la lógica histórica de las ocupaciones informales.

Los gobiernos no cuentan con herramientas que les permitan abordar las particularidades y complejidades de cada una de las situaciones de informalidad. Ello requiere de acciones casi "artesanales" que correspondan con las características que cada proceso y que cada comunidad presenta. Esto explica el por qué las familias trasladadas a sus nuevas casas formales, distantes de sus lugares de trabajo o de mayores posibilidades de empleo, han preferido retornar a su vida en la villa.

La forma urbana que adquiere cada categoría informal se relaciona con el modo de ocupación del espacio. Las Villas responden en su origen a una sumatoria de unidades habitacionales, a veces en un terreno reducido, lo que supone que para que más familias puedan entrar en él hay que sobre densificar el espacio. Los loteos fraudulentos y las Tomas de tierra en cambio, respetan el trazado urbano “formal” a fin de asemejarse a la “ciudad”: “*No somos una villa, somos un barrio y familias que queremos una vivienda digna para nuestros hijos*” es parte del discurso que a menudo se escucha en estas ocupaciones.

Cabe preguntarse entonces, si esa conformación desordenada que generalmente identifica las ocupaciones, es la que sus habitantes buscan o la resultante de las propias lógicas de la necesidad. Los cambios en las modalidades y prácticas informales en el municipio de Córdoba indican la búsqueda de un “orden” reconocido. La permanencia de las situaciones informales en el municipio de Córdoba, dan cuenta que las gestiones y acciones frente a ellas no han sido del todo efectivas. Asimismo, demuestra que las nuevas generaciones presentan iguales dificultades para acceder al suelo y a la vivienda que las anteriores y que la informalidad sigue siendo una solución, sino la única, a su problema habitacional.

## Bibliografía

BUTHET, C. y SCAVUZZO, J. (Dir.) *Perfil de la pobreza en Córdoba. Localización urbana y diagnóstico socio habitacional del sector de barrios pobres e inquilinatos*. Córdoba, Argentina, SEHAS-CONICET Eds., 2001. 106 p.

BUTHET, C.; BAIMA, M. y CALVO, D. *Evolución de las villas de emergencia en Córdoba 2001-2007. Localización y estimación de la población*. Córdoba, Argentina, SEHAS Ed., 2007. 177 p.

BUTHET, C; BAIMA, M. y MALDONADO, M.: *La población de las villas de emergencia en Córdoba. Origen, situación socio-económica y organizativa y expectativas respecto al hábitat*. Córdoba, Argentina. SEHAS-AVE Eds., 2009. 125 p.

CALDERÓN Cockburn, J. A. *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbanos en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy [en línea]. 1999, pp. 1-20. [Fecha de consulta: 15 Octubre 2010] Disponible en: <[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Algunas\\_Consideraciones\\_Sobre-Calderon\\_Julio-1999.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Algunas_Consideraciones_Sobre-Calderon_Julio-1999.pdf)>

CARDOSO, L. *Irregularidade urbanística: cuestionando algunas hipótesis*. En: Cuadernos IPPUR/UFRJ - Río de Janeiro, 2003, pp. 25-49.

CEPAL: *Urbanización persistente: Entre la funcionalidad y el déficit*. En: Población, territorio y desarrollo sostenible. Comité especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo. Ecuador. CEPAL Naciones Unidas Ed. 2012, pp. 121-147.

CLICHEVSKY, N. *Regularización dominial ¿Solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable?* En: CUENYA, B. & FALÚ, A. (Comp.) Reestructuración del Estado y Política de Vivienda en Argentina. Buenos Aires, Argentina. CEA/CBC Ed. 1997, pp. 227-243.

CLICHEVSKY, N. *Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano*. En: Bitácora Urbano Territorial [en línea]. Enero-Junio 2009. 1 (14): 63-88. [Fecha de consulta: 12 Junio 2010]. Disponible en: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508>>

CRAVINO, M. C. *Las Villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires, Argentina, Universidad Nacional de General Sarmiento Ed, 2006. 280 p. ISBN: 9879300866, 9789879300862

DIARIO DIA A DIA. *Temporada alta de ocupación de tierras* [En línea] 2010 [Fecha de consulta: 13 Marzo 2010] Disponible en: <<http://diaadia.viapais.com.ar/content/temporada-alta-de-ocupacion-de-tierras-0>> 13/03/2010

HARVEY, D: "Breve historia del neoliberalismo", Akal Ed., Madrid, España, 2007.

INDEC: *Censo Nacional de Población y Vivienda de Argentina*. Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, [en línea] 2010 [Fecha de consulta: 4 Noviembre 2012] Disponible en: <[https://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135](https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135)>

JARAMILLO, S. *Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina*. Bogotá, Universidad de Los Andes, CEDE Ed., 2006. 44 p.

JORDÁN, R. y MARTINEZ, R. *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*. [En línea] Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2009. 130 p. [Fecha de consulta: 10 Junio 2012]. Disponible en <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2009/04145.pdf>>

LA VOZ DEL INTERIOR, *Diferencias sobre la cantidad de asentamiento en Capital* en *Diario La voz del interior* [En línea] 2011 [Fecha de consulta: 23 Julio 2011], disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/diferencias-sobre-cantidad-asentamientos-capital>

MACDONALD, J. *La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, División de desarrollo sostenible y asentamientos humanos, CEPAL, ONU, 2005. 105 p.

MERKLEN, D. *Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas*. . En: La cuestión social [en línea]. [Fecha de consulta: 20 Marzo 2012]. Disponible en: <<http://www.margen.org/social/merklen.html>>

MONAYAR, V. *Informalidad urbana y acceso al suelo. Acción y efecto de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina*. En: revista Territorios, 24: 113-130, 2011.

MONAYAR, V. *Las formas de la informalidad*. En: Vivienda & Ciudad [en línea]. 2014, vol. 1 núm. 1, pp. 82-86, INVIHAB-FAUD-UNC. [Fecha de consulta: 26 Diciembre 2014]. Disponible en: <<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/9545>>

MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA. *Guía estadística de la Ciudad de Córdoba 2012*. [En línea]. 2012. [Fecha de consulta: 03 Octubre 2012]. Disponible en: <[https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/media/datos/C%C3%B3rdoba\\_una\\_ciudad\\_en\\_cifras\\_2012.pdf](https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/media/datos/C%C3%B3rdoba_una_ciudad_en_cifras_2012.pdf)>

OBSERVATORIO URBANO CÓRDOBA (OUC) – UNC y Dirección de Hábitat Municipal. *Monitoreo de la irregularidad urbano dominial de la ciudad de Córdoba*. [En línea]. 2010. [Fecha de consulta: 08 Marzo 2016]. Disponible en: <<http://ouc.unc.edu.ar/mapas/#1441874023656-b1376fe8-b671cbab-2799>>

OJEDA S., PEREYRA L.Y GONTERO S.: *La pobreza en los hogares del Gran Córdoba: aplicación del modelo de regresión logística*. Revista de Economía y Estadística. Cuarta Época, Vol. 43, No. 1, 2005, pp. 99-121.

ONU-Hábitat, Organización de Naciones Unidas para los asentamientos humanos. *Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Río de Janeiro, 2012. 194 p.

ORDENANZA 8060/85 de *Fraccionamiento de tierras*. MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA [En línea]. 1985 [Fecha de consulta: 10 Abril 2009] Disponible en: <<http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal2/default.asp?ir=56>>

ORDENANZA 8256/85 de *Ocupación del suelo dentro del ejido municipal*. MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA [En línea]. 1985 [Fecha de consulta: 10 Abril 2009] Disponible en: <[http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal2/default.asp?ir=48\\_9](http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal2/default.asp?ir=48_9)>

ORDENANZA 11687/09 de *regularización urbana y dominial*. MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA [En línea]. 2009 [Fecha de consulta: 26 Diciembre 2009] Disponible en: <<http://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=13341>>

PINEDO LÓPEZ, J. W. y LORA OCHOA, C. *Hacia una tipología de asentamientos informales* [en línea] Fecha de consulta: 01/12/2017. En: *ACE: Architecture, City and Environment*, Febrero 2106, vol. 10, núm. 30, pp. 11-30. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5821/ace.11.30.3977>>

ROMERO GONZALEZ, J. y PEREZ ESPARCIA J. *Pobreza y Desigualdad en los países en desarrollo*. España, Síntesis Ed., Colección Espacios y Sociedades N° 25, 1992. 320 p.

Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS). *Las villas de emergencia en Córdoba*. Córdoba, Argentina. SEHAS Ed. 1993. 287p.

SMOLKA, M. O. *Informalidad, Pobreza urbana y precios de la tierra*. [En línea]. 2003 [Fecha de consulta: 20/10/2009] Disponible en: <[www.lincolninstitute.edu](http://www.lincolninstitute.edu)> Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy.

THWAITES REY, M. & OUVIÑA, H.: *La estabilidad latinoamericana revisitada. Reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones*. En: *El estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile, Chile. Ed. Arcis – CLACSO, 2012.

UN TECHO PARA MI PAÍS ARGENTINA. *Relevamiento de asentamientos informales de la provincia de Córdoba*. Un Techo para mi país Argentina, Ed.2011. 75 p.

UN TECHO PARA MI PAÍS ARGENTINA. *Informe relevamientos de asentamientos informales 2013. Construcción colectiva de la información* [En línea]. 2013 [Fecha de consulta: 20 Diciembre 2013] Disponible en: <[https://issuu.com/techoargentina/docs/relevamientos\\_de\\_asentamientos\\_2013/167](https://issuu.com/techoargentina/docs/relevamientos_de_asentamientos_2013/167)>

ZILOCCHI, G. *Villas Miseria. La vivienda de los más pobres en la etapa industrial moderna 1930-1970*. Santa Fé, Argentina, El Cid Editor, 2007. 233 p.