RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Yáñez, Javier Ignacio

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

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Yañez, J. I. (2018). Estrategias de acceso al suelo de los sectores populares e instrumentos de gestión municipal de suelo en ciudades medianas y pequeñas. (Tesis de maestría). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/907

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Yañez, Javier Ignacio, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
diciembre de 2017, pp. 162,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Maestría en Gobierno Local

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

TESIS DE MAESTRÍA

Javier Ignacio Yáñez

yajavier@hotmail.com

Resumen

El suelo urbano es el primer escalón para el acceso a la vivienda y a los beneficios de la ciudad, siendo su alto precio el principal impedimento de carácter estructural que enfrentan los sectores populares, sumado a los bajos ingresos de la población y al alto costo de la infraestructura de urbanización[1]. La segregación territorial se profundiza por la dinámica del mercado inmobiliario que dirige sus inversiones hacia los sectores solventes, colaborando en la manifestación de la segregación socio-espacial y la fragmentación urbana de nuestras ciudades (Habitar Argentina, 2015). El gran déficit de localización de suelo urbano de muchas ciudades de Argentina, se debe a la puja de las aspiraciones, materializadas por inversiones de diferentes actores (en general liderada por el sector privado, hacia productos para los sectores con mayor poder adquisitivo y nuevos estándares de vida), al propio y complejo funcionamiento de los mercados de tierra y a las políticas públicas urbanas implementadas (Harvey, 2007; Rodríguez y Di Virgilio, 2011). En este marco existe una creciente dificultad de los sectores populares para acceder al suelo urbano de manera formal, constatada post crisis de 2001 y agravada en los últimos años en la Argentina, manifestada en la brecha entre los magros ingresos y los altos costos de la tierra y de la construcción, en los déficits de localización de terrenos urbanizados asequibles y en los acotados sistemas de créditos y financiamiento para la compra de suelo y vivienda. A medida que los sectores populares ven restringidas sus posibilidades para acceder al hábitat, despliegan múltiples estrategias como

[1] Según datos de encuesta nacional realizada a profesionales de planeamiento en 28 grandes aglomerados urbanos de la Argentina (Goytía, C., de Mendoza C., Pasquini, R., 2010).

alternativas desde sus necesidades y capacidades, frente a las oportunidades que se les presentan para incorporarse a la ciudad. El suelo urbano se posiciona como un recurso crítico por su escasez y precio cada día más elevado, por lo cual la intervención del Estado a través de sus políticas urbanas y sus instrumentos de gestión de suelo y vivienda, pasan a ser prioritarios para los gobiernos locales que desean resolver el acceso equitativo de la población (Ferrero y Rebord, 2013). Si el stock de instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda implementados por los gobiernos locales, es restringido y desenfocado, se agrava la situación de los sectores populares, que deben redireccionar sus trayectorias, procesos y caminos en pos de lograr un lugar donde vivir, aunque su resultado los aleje de un hábitat en condiciones sostenibles. Desentrañar las estrategias de acceso que desempeñan los sectores empobrecidos, evaluando en paralelo el alcance y la eficacia de los instrumentos de gestión municipal de suelo, en términos de equidad, asequibilidad e integralidad, nos permitirán ver claves, pautas, vinculaciones y puntos en común, para desde allí poder definir políticas y programas de acceso al hábitat, que den respuesta a los procesos detectados en las ciudades medianas y pequeñas, del sudeste de la provincia de Córdoba, Argentina.

Palabras claves: Acceso al suelo, instrumentos de gestión municipal de suelo, ciudades medianas y pequeñas.

Directora: Dra. Arq. Daniela Mariana Gargantini

Co-Director: Dr. Daniel Cravacuore

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Agradecimientos:

A Clara, Cande, Fedey mis padres.

A Daniela Gargantini y Daniel Cravacuore.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

ÍNDICE

CAPITULO I - INTRODUCTORIO

Acceso al suelo urbano y vivienda

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

1.1.1. Crecimiento y desarrollo urbano

1.1.2. Segregación socio espacial

1.1.3. Informalidad, irregularidad e ilegalidad urbana

1.1.3.1. Manifestaciones de la informalidad

1.2. Derecho a la ciudad

1.2.1. Instrumentos orientadores en relación al Derecho a la Ciudad

1.3. Especificidades del suelo urbano y vivienda

1.3.1. No reproductividad y circulación del suelo

1.3.2. Mercados de suelo y su precio

1.3.3. Obligaciones respecto al suelo urbano

1.3.4. Localización y escasez

1.3.5. Financiamiento del suelo y vivienda

1.3.6. Autonomía financiera de los gobiernos locales

CAPITULO II - METODOLÓGICO

2.1. Pregunta de investigación

2.2. Objetivos

2.3. Métodos

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

2.4. Hipótesis

2.5. Resultados esperados

CAPITULO III –SITUACIÓN URBANA HABITACIONAL

3.1. Ciudad, gobierno local y municipios

3.1.1. Rangos demográficos y justificación de los casos de estudio

3.1.2. Delimitación y justificación del período temporal

3.2. Caracterización de las ciudades medianas y pequeñas seleccionadas como casos de estudio

3.3. Análisis de los procesos de crecimiento urbano y evolución de cada localidad

3.4. Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo de los casos de estudio

3.4.1. Déficit habitacional cuantitativo

3.4.1.1. Hacinamiento por hogar

3.4.2. Déficit habitacional cualitativo

3.4.2.1. Tenencia formal e informal de la vivienda

3.4.2.2. Hacinamiento por cuarto

3.4.2.3. Infraestructura y Saneamiento

3.5. Desafíos a resolver en términos urbanos y habitacionales en los casos de estudio

CAPITULO IV – ESTRATEGIAS DE ACCESO AL SUELO

4.1. Conceptualización de las estrategias de acceso al suelo de los sectores populares

4.2. Estrategias habitacionales y producción social del hábitat

4.2.1. Clasificación de las estrategias habitacionales

4.2.1.1. Estrategias habitacionales individuales

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

4.2.1.2. Estrategias habitacionales colectivas

4.3. Aspectos y dimensiones de análisis de las encuestas semiestructuradas focalizadas en las estrategias de acceso al suelo y habitacionales empleadas

4.4. Referenciar las estrategias de acceso al suelo de los sectores populares en las ciudades seleccionadas

4.4.1. Metodología para determinar las zonas de vulnerabilidad habitacional

4.4.2. Definir las características de las estrategias de acceso al suelo y la vivienda utilizadas por los sectores populares en cada localidad de estudio

CAPITULO V – INSTRUMENTOS DE GESTIÓN MUNICIPAL

5.1. Clasificación de los instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda

5.2. Instrumentos de planificación

5.2.1. Planificación en Argentina y en la provincia de Córdoba

5.2.2. Instrumentos de planificación municipal en los casos de estudio

5.2.2.1. Experiencias de planes estratégicos y planes urbano - ambientales

5.3. Instrumentos normativos de regulación urbana

5.3.1. Regulaciones en Argentina y en la provincia de Córdoba

5.3.2. Instrumentos normativos de regulación municipal en los casos de estudio

5.3.2.1. Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización

5.3.2.2. Regulaciones procedimentales de visados y trámites

5.3.2.3. Instrumentos de financiamiento y de redistribución de los costos y beneficios de la urbanización

5.3.2.4. Instrumentos de participación ciudadana vinculados al suelo urbano

5.4. Acciones directas en la urbanización en los caso de estudio

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

5.4.1. Programas y proyectos urbanos de suelo y vivienda

5.5. Capacidades de los instrumentos de gestión municipal de suelo para lograr el acceso de los sectores populares.

CAPITULO VI - CONCLUSIONES

6.1. Potencialidades/contribuciones y limitaciones/obstaculizaciones de las estrategias de los sectores populares y de los instrumentos de gestión de suelo identificadas en las ciudades seleccionadas, entre 2010 y 2017.

6.2. Pautas superadoras para los instrumentos de gestión municipal de suelo, a fin de facilitar el acceso de los sectores populares.

6.3. Consideraciones finales

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

ANEXOS

ANEXO I - Instrumento de Relevamiento I: Entrevistas estructuradas a las autoridades (técnicos y directores) de los municipios, que están al frente a dependencias de desarrollo urbano, tierra y vivienda, para rastrear políticas e instrumentos de gestión urbana y de suelo. Utilizadas en el Capítulo III y Capítulo V.

ANEXO II -Instrumento de Relevamiento II: Encuestas semiestructuradas para determinar las estrategias de acceso al suelo y a vivienda de los sectores populares, realizadas a vecinos de 12 (doce) sectores de las ciudades seleccionadas como casos de estudio. Utilizadas en el Capítulo IV.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

CAPITULO I - INTRODUCTORIO

Acceso al suelo urbano y vivienda

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

1.1.1. Crecimiento y desarrollo urbano

La ciudad como hábitat social donde se concentran la mayor población y actividades económicas, es el espacio donde se desarrolla la vida en comunidad, se expresan las necesidades, se generan los recursos y se manifiesta la cultura. La concentración mencionada y las actividades económicas incrementan la productividad y la competitividad urbana, generándose en paralelo una contracara que define crecientes deseconomías e impactos en la habitabilidad y sostenibilidad de las ciudades (Jordan, 2003).Este mismo autor expresa que 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. El proceso de urbanización caracterizado por el crecimiento y expansión de las ciudades es el reflejo del cambio económico y social, manifestándose en el patrón de producción, distribución y consumo de bienes y servicios. 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). Las restringidas posibilidades de acceso al suelo de los sectores populares evidencian la fragmentación social y marcan el nivel de inequidad de las ciudades, expresada en la apropiación de la periferia y los bordes urbanos, las zonas sin servicios, los extensos tiempos para trasladarse, entre las características más sobresalientes (Nahoum, 2012).La fragmentación del espacio urbano se produce cuando hay una separación espacial de las actividades, difundiéndose y consolidándose enclaves de sectores de altos recursos y otros de bajos recursos. En línea con lo expresado, Balbo (2003) ratifica que existe un empuje de las tendencias selectivas de localización en el interior de la ciudad, separando a quienes “tienen” de los “que no tienen”.

Se pueden caracterizar cuatro formas de crecimiento urbano según Sánchez 2008, por un lado los procesos de *extensión o expansión* urbana vinculada a la incorporación de tierras a la planta urbana (agregación de trazados urbanos), por otro los procesos de *consolidación* por ocupación del suelo (a partir de construcciones) y completamiento de infraestructuras

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

(pudiendo considerarse como datos relevantes, el estado de las edificaciones y la madurez de la forestación). En tercer lugar los procesos de *densificación* en la ocupación de la superficie y en la volumetría por concentración de elementos (en planta con un mayor número de parcelas o unidades funcionales por lote, y/o en altura por una mayor superficie construida y un número mayor de unidades por lote). Por último los procesos de *renovación* por cambios en la subdivisión de suelo, en los usos, en las formas de ocupación y/o en la edificación (pudiendo darse por nuevas funciones urbanas, deterioro por condiciones de hacinamiento, sobreocupación, subutilización, contaminación ambiental, entre otras).

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. En la bibliografía especializada se encuentran diferentes denominaciones del término como ciudades difusas, de borde, periurbanización o rururbanización, entre otras (Rufi, 2003 citado en Guevara, 2015). 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 ambientales[2]. 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.

Los procesos de expansión urbana, están caracterizados por la suburbanización definida por la expansión físico territorial y la disminución de la densidad poblacional, quedando parcelas vacantes que irán ocupándose gradualmente (Curtit, 2003). 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 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

[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.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

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). Las tendencias de crecimiento por expansión urbana producen espacios vacíos intersticiales o lotes vacantes/expectantes, entendidos éstos como predios que tienen al menos tres lados en contacto con áreas urbanas y que no presentan signos de usos rurales o urbanos[3]. Estos predios vacantes urbanos, en muchos casos son "…objeto de estrategias de retención por parte de sus propietarios a la espera de su valorización diferencial" (Curtit, 2003:73). Gran parte de estos predios vacantes o expectantes, podrían albergar actividades urbanas, dejando la tierra de ser un bien de uso, para ser "…un capital especial del cual se pueden obtener beneficios extraordinarios por el solo hecho de poseerla; es una inversión improductiva para la sociedad en su conjunto y lucrativa para su dueño" (Clichevsky, 1990:271).

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). En ciertas ciudades se ha avanzado en proyectos de saneamiento de los asentamientos informales, en procesos de regularización de sus tierras o en reorganización del transporte público. Dentro de las transformaciones físicas en las áreas centrales o pericentrales, se encuentran los procesos de *gentrificación*[4], 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 el potencial, permitiendo la reinversión en un terreno determinado (Smith, 1982; Smith, 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 a sectores vulnerables o por intensificaciones de la edificación (densificación en altura) de usos de suelo en barrios pericentrales[5] 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 de interés por su proximidad a fuentes laborales y servicios urbanos,

[3] Conceptos referidos en el Plan Estratégico Territorial (Avance II, 2011) y corroborados en los relevamientos de los 3 casos de estudio.
[4] Término acuñado por Ruth Glass (1964, citado por Slater, 2010) y adaptado críticamente por investigadores de las ciencias sociales en todo el mundo.
[5] El cambio de viviendas unifamiliares por edificios de densidad media y alta.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

aumentando el peligro de que se ejerzan las presiones mencionadas de los sectores de mayores ingresos, hacia los sectores empobrecidos para que sean traslados a otros lugares (Mac Donald, 2003).

1.1.2. Segregación socio espacial

En las ciudades latinoamericanas el estudio de la *segregación* estuvo estrechamente vinculado a las características socio-económicas, a diferencia de la Escuela de Chicago[6] que avanza sobre la problematización racial, "…vinculada a los procesos de migración rural-urbano de la población afroamericana del sur de los Estados Unidos" (Guevara, 2015:56). El abordaje principal de la segregación socio espacial en los estudios realizados en Latinoamérica es el de la localización residencial de los sectores según su condición socioeconómica (Guevara, 2015). El fenómeno de la segregación socio-espacial es entendido como un incremento del déficit de localización, en los términos de Rodríguez y Di Virgilio (2011) y está vinculado al funcionamiento del mercado de tierras (incluyendo los procesos de producción y costo del suelo urbano), las políticas del Estado (urbanas y habitacionales) y las aspiraciones de los diferentes sectores socioeconómicos. La segregación tiene como punto de partida "… 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[7]. Olsson (2012), plantea que es el mercado el que niega el derecho al hábitat, a la vivienda y a la ciudad, a través de mecanismos especulativos y de exclusión, siendo su manifestación más visible la segregación física entre ricos y pobres. Las desigualdades socio-económicas tienden a fragmentar y segregar las áreas urbanas, independientemente de su escala y extensión, existiendo distintas modalidades informales, tanto desde el punto de vista *dominial*[8] (según la situación de tenencia del lote y/o la vivienda) como desde el punto de vista de la *urbanización* (por no ajustarse a la normativa vigente y plantearse con claras limitaciones urbano-ambientales).

[6] Escuela de investigación de Estados Unidos, pionera de la sociología urbana y diversas temáticas de la ciudad.
[7] Ver apartado sobre *Instrumentos de gestión municipal de suelo.*
[8] En modalidades de "villa de emergencia"; asentamiento o toma de tierra; ocupación de lote individual; loteos clandestinos o "piratas"; loteos irregulares; propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana; venta de lotes rurales como partes indivisas; ocupación de inmuebles de propiedad fiscal o privada; contratos de comodato entre municipios y ocupantes de inmuebles indefinidos en el tiempo; propiedad de origen social (ejidos o comunidades indígenas) incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales; cooperativas agrícolas transformadas en "urbanas"(Clichevsky, 2000).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Un tipo de segregación es la residencial y remite a las formas de distribución desigual de los grupos de población en el territorio (Lévy y Brun, 2002), pudiendo definirse como"…el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades" (Sabatini, *et al.,* 2001:5).

Por lo expuesto podemos afirmar que las nuevas formas de producción del hábitat urbano, provocan un conjunto de externalidades negativas, como son la fragmentación y segregación socio espacial, el uso de suelo para inversión privada mayoritario, el encareciendo del mismo y del costo de vida urbano, el aumento de la congestión vehicular, la saturación de las infraestructuras y la minimización de los espacios públicos tratados (Harvey, 2007; Svampa, 2008).

1.1.3. Informalidad, irregularidad e ilegalidad urbana

Pradilla Cobos expresa que en las ciudades latinoamericanas funcionan dos mercados de suelo articulados y combinados, aunque con reglas de juego distintas: "…el formal, plenamente capitalista y sometido a las regulaciones estatales de la propiedad y el urbanismo; y el informal que domina en las áreas carentes de titulación de la propiedad que fueron urbanizadas ilegal o irregularmente…" (Pradilla Cobos, 2014: 41)[9]. Los actores que producen la ciudad formal son múltiples, incluyendo a los propietarios de tierra, el sector financiero, los promotores (articulan el negocio del suelo), las empresas inmobiliarias, las empresas constructoras, los equipos de profesionales y el propio Estado en sus distintos niveles (Clichevsky, 2000). Se agregan los actores que producen la ciudad informal como los propietarios originales de suelo rural o urbano, loteadores clandestinos o piratas, cooperativas y pre-cooperativas de vivienda y agrícolas, la iglesia, ONGs y asociaciones de vecinos (Clichevsky, 2003). Tanto los actores formales como los informales participan de la producción, circulación y consumo de la ciudad y acceden al suelo según las reglas formales e informales que se yuxtaponen y complementan, conviviendo y fusionándose en las distintas etapas. La ilegalidad en la producción en la ciudad "…se presenta como el último recurso y la única alternativa de la población más pobre, pero también es un medio de acción de toda una parte del aparato de producción, aquella que trabaja para y con esta población" (Canestraro, 2012:179 citando a Panizzi, 1989). El despliegue de las lógicas de cada actor en busca de un

[9] Pradilla Cobos, 2014:41, citando a Calderón, 2006; Eibenschutz y Benlliure, 2008 y Abramo, 2011. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962014000100037&lng=es&nrm=iso&tlng=en> consultado el 24 de agosto de 2016.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

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; Canestraro, 2012).

En un estudio realizado sobre países latinoamericanos presentado por la CEPAL, Nora Clichevsky, avanza sobre la producción de la ciudad donde se manifiesta la fragmentación, segregación y la insustentabilidad urbana-ambiental [10] , como consecuencias de la informalidad, irregularidad e ilegalidad (Clichevsky, 2000; 2003). Smolka y Mullahy (2000), plantean que los mercados de suelo urbano en Latinoamérica, se caracterizan por la magnitud y persistencia de acceso y ocupación de la tierra ilegal, irregular, informal o clandestina, derivada de la escasez de tierras urbanas asequibles. Siguiendo a Herzer, "…el concepto de informalidad remite fundamentalmente a una de las formas en las que se resuelve la relación capital/ trabajo entre sectores que no logran insertarse en la economía basada en la estrategia de industrialización", desbordando las problemáticas del mercado de trabajo y extendiéndose a "…la forma en que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda y con el sistema de propiedad" (Herzer, *et al.,* 2008:90), manifestada tanto en la producción, como en la transacción informal de suelo y vivienda. Es por ello que existe "…una relación de exterioridad y/o de conflicto con las normas e instituciones del Estado y/o del mercado formal" (Herzer, *et al*., 2008).

La informalidad urbana es consecuencia de las condiciones macroeconómicas (falta de empleo, baja salarial y el consecuente empobrecimiento de la población), las políticas del Estado (en relación a la comercialización, producción y consumo de suelo y vivienda) y el funcionamiento del mercado de tierra y vivienda urbana (Clichevsky, 2000).Esta autora plantea como punto central en su análisis de acceso al suelo, la importancia de la regularización y legalización de la ciudad informal, en las formas de ocupación del suelo y la construcción del hábitat urbano (Clichevsky, 2000; 2003).

Haciendo una distinción de los conceptos, entendemos a la *informalidad* como una actividad económica que no responde a las reglas institucionales y que no está protegida por ellas, en oposición a la actividad formal que opera dentro de los procedimientos establecidos. En los términos de Bozzano (2009)[11] la informalidad se expresa "…cuando las respuestas y acciones, desplegadas en un "espacio diferenciado" por los diversos actores que intervienen en él, se desarrollan en desacuerdo a las normas y reglas consideradas dentro de la lógica formal". El concepto de *irregularidad* está vinculado a "aquellos productos, bienes inmuebles, que desde un punto de vista físico/urbanístico no lograron cumplimentar los requisitos exigidos por la norma jurídica o administrativa" (Monayar, 2011:117). La irregularidad se plantea

[10] Considerando que la fragmentación espacial segrega a distintas homogeneidades, propias de cada colectivo social.
[11] Citado por Monayar, 2011:118.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

cuando los asentamientos no cumplen con la normativa local o con los requisitos de provisión de servicios e infraestructuras mínimos para subdividir el suelo urbano (Goytía, 2010).Marengo y Monayar (2012) aseveran que “la marginalidad físico-espacial y social, la exclusión del sistema laboral, de la ciudadanía y los costos que las situaciones de informalidad implican para las familias incrementar su vulnerabilidad, en la medida en que comprometen mayores activos para acceder a los requerimientos necesarios de bienestar” (Marengo y Monayar, 2012: 24).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).Dentro de las principales características de los asentamientos informales se encuentran “…los distintos grados de inseguridad en la tenencia, como también la falta de servicios básicos de infraestructura, como agua y servicios sanitarios.” (Goytía, 2010:5). 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).

1.1.3.1. Manifestaciones de la informalidad

La magnitud de la informalidad en América Latina es considerable según datos del Banco Mundial del año 2006, alcanzando entre el 10 y el 45% del mercado de suelo y viviendas de las ciudades más importantes (Goytía *et al.,*2010).Dentro de los asentamientos informales que se dan en Latinoamérica, se encuentran las nuevas ocupaciones o desarrollos en los márgenes urbanos, por áreas consolidadas o por asentamientos irregulares existentes, como así también pueden convertirse en irregulares aquellos asentamientos regulares o formales que por subdivisión de los terrenos, por densificación, por establecimiento de negocios en edificios residenciales o por conversión o abandono de edificios del casco urbano, alcancen esta nueva categoría (Browny Smolka, 2002). Goytía distingue que existen dos tipos de desarrollos informales de suelo, uno es el asentamiento informal generado por invasiones o las ocupaciones no autorizadas de suelos públicos o privados (asentamientos informales, villa miseria, favela o barrio rancho), otro es el de urbanizaciones comerciales informales, que se subdividen en lotes individuales y se venden sin cumplir con una o más regulaciones sobre usos de suelo o planeamiento de construcción (Goytía *et al.,* 2010). En este sentido Monayar (2011), hace una diferenciación de las situaciones que se manifiestan en la provincia de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

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 de asentamientos o soluciones individuales del 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 dos aspectos donde se manifiesta el hábitat informal,por un lado la situación de tenencia del lote y/o la vivienda a modo de informalidad dominial (debido a que no cumple con los aspectos legales de regulación, vinculados a la tenencia formal de suelo) o en relación a las condiciones urbano-ambientales, a modo de informalidad urbanística, debido a que no se ajusta a la normativa de acceso y ocupación del suelo y la vivienda (Di Virgilio et al., 2014; Goytía *et al.,* 2010).Como manifestación de la informalidad urbanística, se encuentran las transformaciones de los barrios formales creados por políticas de vivienda social en condiciones de empobrecimiento o por quedar inconclusos [12] o en barrios centrales y pericentrales deteriorados (Mac Donald, 2003) donde se densifican viviendas y cohabitan varias familias en el mismo lote o terreno (resolviendo temporalmente o definitivamente su situación habitacional), e iniciando una nueva situación de informalidad. La cohabitación de hogares en un mismo domicilio, es un mecanismo de supervivencia frente a las restricciones de acceso al suelo (Mac Donald, 2003). Los valores de cohabitación en la Argentina y en particular en la provincia de Córdoba, entendida ésta como ayuda solidaria en el acceso a la vivienda, se ha elevado mínimamente en la comparativa del año 2001-2010, pasando de 1,03 a 1,05 hogares que comparten la vivienda que habitan (INDEC, 2010)[13].

La organización TECHO[14], ha realizado desde el año 2010 al año 2016, diferentes relevamientos de asentamientos informales de la Argentina. En la provincia de Córdoba se relevaron en el año 2016 [15] unos 170 asentamientos que albergan a 18.755 familias (representando el 2.9% de las familias relevadas en el país, dentro de 10 provincias y CABA),

[12] Quedando pendientes aprobaciones normativas-administrativas del loteo o la dotación de infraestructura mínima requerida para ser aprobados formalmente.
[13] 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.
[14] La organización TECHO, se encuentra presente en 19 países de Latinoamérica y el Caribe, en busca de superar la situación de pobreza que viven miles de personas en los asentamientos precarios, a través de la acción conjunta de sus pobladores y jóvenes voluntarios. Disponible en <http://www.techo.org/paises/argentina/techo/historia/>, consultado el 14 de mayo de 2017.
[15] Ver en <http://relevamiento.techo.org.ar/downloads/informe_relevamiento_TECHO_2016.pdf> consultado el 14 de mayo de 2017.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

distribuidos en el Departamento Capital (Córdoba) un 67%, en el Departamento Río IV un 9.4% y en Punilla un 7.7%[16] (TECHO, 2016). Según TECHO 2016, la mayoría son asentamientos con el 62.4% (barrios que mantienen la trama urbana y menor densidad poblacional que la villa de emergencia), le siguen las villas con el 32.4% (barrios con limitaciones de infraestructura, escaso suelo disponible y alta densidad poblacional) y por último los barrios populares informales con el 5.2% (originados por la intervención Estatal, en general de loteos).

Es de destacar que en el período 2001-2011 no aumentaron en gran cantidad los asentamientos en la provincia, sino que se experimentó un mayor crecimiento de los existentes e inclusive una densificación de los mismos[17]. La mayoría de los asentamientos se encuentran sobre tierras fiscales[18] (59.2%), en menor medida sobre terrenos únicamente privados (17.6%) y otras situaciones mixtas que complejizan las acciones de regularización de los terrenos[19] (TECHO, 2011). Si analizamos el modo en que los sectores populares se localizan e interactúan hacia el interior de los asentamientos informales de la provincia de Córdoba, según el relevamiento de TECHO (2011) el dato destacado es que las nuevas generaciones al pretender independizarse de los padres, se ubican en una nueva vivienda en el mismo terreno (51.3%) o en otros casos construyen una ampliación en la misma vivienda de sus padres (46.2%). De éste modo se manifiesta la dificultad de independencia de las nuevas generaciones de los asentamientos y el consiguiente aumento de las condiciones de hacinamiento.

Según TECHO 2016, las modalidades de constitución del asentamiento, donde el 80% de los asentamientos relevados, se constituyó de manera espontánea, el 10% se constituyó por toma colectiva y el 5.3% a loteos sociales. Estas modalidades de constitución espontáneas se diferencian del denominador común expresado por Smolka (2002), como mecanismos predominantes de acceso al suelo urbanizado en Latinoamérica, como son las urbanizaciones comerciales informales. La generación de los asentamientos espontánea y sobre tierras fiscales mayoritariamente, no impidió que los lotes se compran en el 35% de los casos (según el informe de TECHO, 2011), existiendo un mercado inmobiliario informal posterior a la radicación del asentamiento, siendo la informalidad funcional a la acumulación de capital de ciertos agentes que allí operan (Guevara, 2014). Dentro de la modalidad más

[16] El 15.9% restante se distribuye en menor medida en diferentes departamentos provinciales.
[17] Considerando que según el relevamiento de TECHO (2011), en el 54.5% de los asentamientos se siguen construyendo viviendas nuevas y las nuevas generaciones al formar sus propias familias permanecen en el mismo barrio.
[18] Terrenos fiscales municipales (46.8%), provinciales (30.3%), nacionales (22.1%) y nacionales-provinciales (0.6%).
[19] Tierras fiscales y privadas (10.9%), tierras fiscales y propias (8.8%), tierras propias y privadas (1.7%) y tierras fiscales, propias y privadas (1.7%).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

utilizada para acceder a una lote o vivienda (TECHO, 2011), se encuentra la compra o alquiler de manera irregular de un lote o una vivienda a quien la ocupaba previamente y que vive en el asentamiento (69,0%) y por otro lado, la venta de lotes tomados por una persona o varias, que viven o no en el asentamiento (27,4%). En relación a las condicionantes ambientales (TECHO, 2016), en el 70% de los asentamientos del país, existe un factor de riesgo en el propio sitio o a menos de 10 metros (ya sean basurales, cursos de agua, camino de alto tráfico o una ladera o pendiente topográfica) y el 55% de los asentamientos se anega cuando llueve.

1.2. Derecho a la ciudad

El derecho a la vivienda es un derecho humano fundamental, consagrado por diferentes instrumentos internacionales, entre ellos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación Nº 4), que incorpora además de su materialidad otros factores como la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios e infraestructura, precios razonables, su habitabilidad, ubicación y adecuación cultural. Concretar el derecho a la vivienda permitirá participar de la vida en sociedad y avanzar sobre otros derechos de incidencia colectiva, como son el derecho a la ciudad, el derecho a la no discriminación y derecho al desarrollo (Habitar Argentina, 2012[20]).

Quien originalmente acuñó el término *derecho a la ciudad* fue el sociólogo francés Henri Lefebvre (1969)[21], quien planteaba el derecho de acceder a la calidad de vida urbana y a cambiar la ciudad según las necesidades y deseos de la mayoría, a modo de reivindicación bajo el cual se moviliza un frente común. Lefebvre, plantea una crítica a la ciudad del capitalismo industrial a modo de un llamado al cambio y a la revolución respecto a nuevas reglas de juego que se deberían dar en la misma. En los años 90´ el derecho a la ciudad vuelve a ser revalorizado por ciertos colectivos ciudadanos como los inmigrantes, inquilinos, desalojados, deudores hipotecarios y movimientos sociales, que ratifican acuerdos en cartas locales sobre ciertos tópicos de las problemáticas detectadas. Esgrimen que la situación de vida en las ciudades está lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes, debido a las limitaciones económicas, sociales, culturales, de género, étnicas y de edad de la población para satisfacer sus necesidades y derechos. La discusión de esta temática se ha centrado en los derechos y deberes de los habitantes según su situación socioeconómica y el ejercicio pleno de la ciudadanía, el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad, la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a

[20] Habitar Argentina (2012). Anteproyecto de Ley nacional de planificación y ordenamiento territorial. Fundamentos.
[21] En su libro el *Derecho a la Ciudad* (1969), desarrolla el concepto y da inicio a un marco conceptual dedicado a los problemas urbanos.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

la tierra y a los servicios públicos, especialmente de aquellos ciudadanos con menores recursos. Corti (2014) plantea que el derecho a la ciudad, involucra atributos físicos de la urbanidad (vivienda, servicios, infraestructuras, movilidad, espacios públicos) y atributos sociales y culturales vinculados a la vida pública.

Años más tarde el geógrafo inglés David Harvey ha incorporado una nueva mirada sobre el derecho a la ciudad, expresando que se deben unificar las luchas a nivel global de los movimientos urbanos y periurbanos de oposición al modo en que los capitalistas producen y utilizan el excedente de capital sin control democrático (Harvey, 2008). Harvey avanza sobre los booms urbanizadores globales, la ubicación del excedente en espacios lucrativos y las luchas reivindicativas a nivel global de los movimientos en la ciudad[22] (Harvey, 2008; 2013). La "acumulación por desposesión", término acuñado por Harvey, plantea el desarrollo de un proceso de desplazamiento del urbanismo capitalista, donde la absorción de capital se logra mediante el re-desarrollo urbano (incluyendo una alianza con los poderes del Estado)que da lugar a numerosos conflictos en torno a la captura de suelo valioso que estaba en manos de sectores populares y que es "presionada" por el sistema financiero para su reubicación y recambio poblacional.

Manifestaciones sobre el derecho a la ciudad pueden evidenciarse en los procesos de discusión protagonizados por movimientos sociales y colectivos humanitarios, vinculados a las problemáticas de las ciudades y que permitieron realizar propuestas para la protección de la ciudadanía y el control del quehacer de los gobiernos locales. Entre los espacios de discusión más destacados se encuentran la Cumbre de la Tierra ECO ´92, que crea el *Tratado por ciudades, villas, poblados justos, democráticos y sustentables*, documento que es antecedente directo de la *Carta mundial por el derecho a la ciudad*, donde participan originalmente el Foro Nacional de la Reforma Urbana (FNRU), la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) y el Frente Continental de Organizaciones Comunitarias (FCOC), además de otras redes internacionales, movimientos populares, ONGs, asociaciones profesionales, académicos y activistas de diferentes países. A partir del año 2000, se da comienzo a las denominadas *Cartas Locales* vinculadas a los derechos humanos, como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (Saint-Denis, Francia; 2000)[23]. Durante el 1er. Foro Social Mundial (Porto Alegre, Brasil; 2001) diferentes entidades y organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales y nacionales, organismos internacionales, elaboraron un documento denominado Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, ratificada y ampliada en el Foro Social de las Américas (Quito, Ecuador; 2004), que ha permitido traducir compromisos y

[22] Como los jóvenes estudiantes en Chile, "Occupy Wall Street" en Nueva York, "Indignados" en las ciudades españolas y otros similares (Harvey, 2013).
[23] Firmada por más de 400 ciudades europeas.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

medidas que deben ser asumidos para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades, fortaleciendo procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, expresa que la ciudad debe ejercer una función social, recuperando su valor de uso y construcción colectiva y que "…debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, para garantizar el bienestar de todos y todas los(as) habitantes, en armonía con la naturaleza, para hoy y para las futuras generaciones" (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. HIC, 2005: 3). El desafío que se plantea en este documento es ampliar el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas, vinculado sólo a la vivienda y su entorno, para abarcar la ciudad y el territorio rural aledaño. Se pretende lograr un cambio en las ciudades y entorno rural como lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos, asegurando la distribución y disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades de las ciudades. Posterior a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, se elaboran la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (Canadá, 2006), la Carta de la Ciudad de Méjico por el Derecho a la Ciudad (Méjico, 2010), la Carta – Agenda Mundial de Derechos humanos en la Ciudad (Florencia, Italia, 2011)[24] y la Carta de Derechos Humanos de Gwangju (Corea del Sur, 2012). La existencia y generación de acuerdos y líneas de acción, plasmados desde las redes internacionales compuestas por movimientos populares, ONGs, asociaciones profesionales, equipos de gestión local y otros grupos vinculados a la problemática del hábitat, marcan claramente la necesidad de generar nuevos lineamientos en los modos de construcción de la vida colectiva, abriendo puertas a colectivos relegados y excluidos en el acceso a la ciudad.

1.2.1. Instrumentos orientadores en relación al Derecho a la Ciudad

Según la Red Global de Herramientas de Suelo (UN-HABITAT, 2008)[25], las políticas de suelo y de la vivienda deben ser amplias y reconocer aspectos económicos, sociales, culturales y de derechos humanos. Además deben avanzar hacia una gobernanza eficaz a partir de agencias gubernamentales que administren el suelo, en un marco accesible, transparente y responsable, en pos de alcanzar los máximos niveles de justicia social y desarrollo económico sostenible (UN-HABITAT, 2008). A nivel latinoamericano se destacan

[24] Pretende que las ciudades signatarias elaboren una agenda calendarizada a nivel local y con indicadores para dar seguimiento a la aplicación de cada derecho (Mariani, G; 2014).
[25] Cuyas siglas en ingles son GLTN: *Global Land Tool Network*, es una alianza de organizaciones internacionales, instituciones de investigación y capacitación, donantes y organismos profesionales (UN-HABITAT, 2008).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

dos instrumentos normativos que incorporan el *derecho a la ciudad* como enfoque de fondo: el *Estatuto da Cidade* de la República del Brasil y la Ley 388/97 de Desarrollo Urbano de República de Colombia.

El Estatuto de la Ciudad de Brasil, es una ley federal (Nº 10.257) aprobada en 2001, que estableció directrices generales de la política urbana, reglamentó instituciones y habilitó diferentes instrumentos que impactan en el acceso al suelo [26] .Uno de los principales instrumentos de políticas de suelo de la ley brasileña es el de "Zonas Especiales de Interés Social" (ZEIS) que consiste en la zonificación de terrenos y grandes áreas de tierra vacía, destinadas a la implantación de vivienda social (Rolnik y Freire Santoro, 2013). Bajo la idea de zonificación incluyente, se exige o estimula a emprendedores privados a ofrecer vivienda de interés social en sus proyectos y en ciertas localizaciones, combatiendo la segregación socio-espacial o la gentrificación. En segundo lugar se destaca la "Concesión onerosa del derecho a construir", como cobro de contraprestaciones por aumento de densidad o capacidad edificatoria por encima del coeficiente de *aprovechamiento básico* otorgado (en general definido en las leyes de ocupación de suelo municipal y equivalente al uso residencial unifamiliar), buscando la valorización diferenciada de los terrenos para el poder público y su reinversión en sectores desfavorecidos de la ciudad. De este modo se apunta a recuperar el excedente económico, a modo de plusvalías urbanas para el Estado municipal y no para los propietarios de los terrenos (Maleronka y Furtado, 2013). En tercer lugar destacamos las "Operaciones Urbanas", que plantean el desarrollo de intervenciones de infraestructura, habitación popular y equipamiento del poder público en un perímetro urbano determinado. Para ello se cuenta con "certificados de potencial adicional de construcción" (Cepacs) como instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano (Sandroni, 2013).

La Ley Nº 388/97 de Desarrollo Urbano de Colombia, aprobada en 1997, plantea como uno de sus objetivos principales, la utilización del suelo desde la función social de la propiedad y hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda. A partir de una clasificación del suelo: en urbano, rural (no apto para uso urbano), de expansión, suburbano y de protección, se plantea la función pública del ordenamiento territorial y sus planes según la escala urbana (Ley Colombiana Nº 388/97, Art.8). Se expresan lineamientos sobre los componentes, la estrategia de ocupación y actividades de los planes de ordenamiento, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial[27]. En términos de acceso al suelo para los sectores populares, se destacan las instancias de concertación y consulta, la garantía del reparto

[26] Como ha sido la creación del Banco Nacional de Habitación y el nuevo Sistema Nacional de Habitación del Ministerio de las Ciudades, además de programas en ocupaciones irregulares, como *Minha Casa, Minha Vida*. (Ley Federal Nº 10.257, 2001).

[27] Definiendo tres escalas urbanas: poblaciones superiores a los 100.000 habitantes, de 30.000 a 100.000 y menores a 30.000 habitantes.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano por *unidades de actuación urbanística*[28]*,* la iniciación del proceso de enajenación forzosa en subasta pública por incumplir la función social de la propiedad (movilizando suelo ocioso o en "engorde")[29], la participación en las plusvalías generadas por acciones urbanísticas y uso de las mismas para compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de interés social[30] y la creación de Bancos Inmobiliarios[31]*.*

En relación al marco normativo de la Argentina, no existe una ley nacional específica vinculada al Ordenamiento Territorial del país, siendo las provincias las que disponen de las competencias urbanísticas, dejando un gran vacío al respecto en las Constituciones provinciales, por lo que los municipios y comunas han definido naturalmente las pautas en materia de manejo del suelo y planificación territorial. En octubre de 2005 un grupo de organizaciones diversas conformaron un espacio colectivo[32], que promovió la Declaración Nacional por la Reforma Urbana en la Argentina, en pos de la protección legal del derecho a la vivienda y la ciudad, democratizar el acceso a la tierra e inmuebles urbanos y alcanzar el derecho a la regularización, entre los fines más destacados. En nuestro país existen diferentes Proyectos de Ley presentados por el colectivo Habitar Argentina[33] que se encuentran en estado parlamentario como el de Proyecto de Regulación del proceso de desalojo[34], Proyecto del Programa Nacional de Regularización Dominial y declaración de emergencia habitacional

[28] Área conformada por uno o varios inmuebles a urbanizar o construir, con desarrollo de infraestructuras, cesiones de áreas verdes, red vial y espacios para equipamiento que deberán ser recuperadas mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía o impuesto predial. La modalidad prioritaria para recuperar beneficios será el Reajuste de Tierras o Integración Inmobiliaria (Ley Colombiana Nº 388/97, Art. 38).

[29] El proceso de enajenación impacta sobre suelo expectante, en zonas definidas de expansión urbana (sean propiedad pública o privada) que no se urbanicen dentro de los tres años y en terrenos urbanizables o inmuebles urbanizados sin construir, dentro de los dos años de su declaratoria (Ley Colombiana Nº 388/97, Art. 52).

[30] Siendo generadoras de la participación en plusvalías: 1) La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o parte de suelo rural como suburbano; 2) El establecimiento o modificación del régimen de zonificación de usos de suelo; 3) La autorización para mayor aprovechamiento de suelo en edificación (índice de ocupación y/o construcción).

[31] Con la posibilidad de recibir predios ejidales que deberán destinarse prioritariamente a programas de vivienda de interés social (Ley colombiana Nº 388/97, Art.118).

[32] Compuesto por organizaciones de base y barriales, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, universidades públicas, organismos de estado en diferentes niveles, parlamentarios, y organismos internacionales en Argentina.

[33] Es una iniciativa multisectorial surgida en el año 2009, compuesta por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores que tienen el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la tierra, la vivienda y el hábitat. Disponible en: <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/p/proyectos-de-ley.html>, consultado el 24 de julio de 2016.

[34]Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&numexp=2847/11&tipo=PL&tConsulta=1> consultado el 24 de julio de 2016.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

de los asentamientos poblacionales pendientes de regularización en el territorio nacional[35], Proyecto de Planificación y Ordenamiento Territorial Nacional[36] y el Proyecto de Vivienda y producción del Hábitat[37].El colectivo Habitar Argentina plasmó un documento denominado: Consenso Nacional para un Hábitat Digno, que promueve transformar las profundas desigualdades del hábitat con "…un debate amplio y crítico y la puesta en marcha de nuevas políticas y estrategias dirigidas a garantizar el derecho a una hábitat urbano y rural adecuado en la Argentina"[38]. Dentro de las mismas se destaca la necesidad de modificar el enfoque tradicional de las políticas urbanas hacia políticas territoriales e integrales, observando con más detalle el mercado inmobiliario, incorporando el principio de la función social de la propiedad, reduciendo la especulación privada y gravando progresivamente la retención de inmuebles.

Una política de suelo de la provincia de Buenos Aires, que se enmarca en el *derecho a la ciudad* es la Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449[39], como una respuesta a la problemática de tierras y viviendas, incorporando principios rectores, directrices generales e instrumentos de actuación. Ésta Ley promueve la noción de suelo como recurso natural, económico y social, escaso y no renovable, pretendiendo conciliar derechos individuales y colectivos, permitiendo al Estado Municipal intervenir con herramientas para la regulación del mercado de suelos y los procesos de producción del territorio. Incorpora mecanismos destinados a generar y facilitar la gestión de proyectos habitacionales bajo procesos de

[35] Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=4856-D-2013> consultado el 24 de julio de 2016.
[36] Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5649-D-2011> consultado el 24 de julio de 2016.
[37] Proyecto de ley sobre el Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH) y Fondo para la Producción Social del Hábitat (FPSH). Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5763-D-2013> consultado el 24 de julio de 2016.
[38] El Consenso Nacional para un Hábitat Digno, propone: Plantear principios rectores que deberán considerarse para el diseño e implementación de políticas territoriales; implementar políticas públicas de regulación y redistribución de rentas en los mercados de suelo; lograr la regulación del mercado de alquileres, avanzar sobre la producción social del hábitat (considerando las estrategias de autogestión individuales y colectivas); consolidar la seguridad en la tenencia y regularización urbana y rural; concretar procedimientos democráticos en caso de desalojos; afianzar la seguridad democrática para un hábitat digno; participar y acceder a la información de todos los ciudadanos y por último, lograr un acceso universal a equipamientos sociales y servicios básicos. (Consenso Nacional para un Hábitat Digno, 2014). Disponible en: <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/2014/10/consenso-nacional-para-un-habitat-digno.html>, consultado el 24 de julio de 2016.
[39] Aprobada en noviembre de 2012 y reglamentada el 17 de diciembre de 2013 bajo el decreto 1062/2013. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-buenos_aires-1062-2013-decreto_reglamentario_ley_14449.htm%3bjsessionid=fzpwmfbzqch68v1v3zjjdn0k?0>, consultado el 24 de julio de 2016.

producción social del hábitat y urbanizaciones sociales (sección I y IV); procesos de regulación de barrios informales, integración socio urbana de villas y asentamientos precarios (sección II); fomento al crédito para mejora del hábitat (sección III), acceso al suelo y participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística (sección V).

1.3. Especificidades del suelo urbano y vivienda

Alcanzar el suelo urbano 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).

1.3.1. Obligaciones respecto al suelo urbano

Los datos estimados de la estructura de tenencia de suelo urbano vacante (o sea el estado legal de las parcelas vacantes de actividad) en los grandes conglomerados de la Argentina (Goytía, *et al* 2010)[40], dan cuenta del gran peso de los propietarios privados dueños del suelo (identificados y no identificados), que alcanzan el 76.49%, frente al 20.15% de tenencia pública (en el nivel municipal un 7%, provincial un 6% y nacional un 8%). Según Fernández Wagner, los dueños del suelo vacante en Argentina tienen una tradición "patrimonialista" en el ejercicio de la propiedad del suelo a modo de especulación naturalizada, que además coloca el derecho del propietario por encima de los derechos ciudadanos (Fernández Wagner, 2009). La compra de suelo como reserva patrimonial y lugar de refugio y protección de ahorros familiares y empresariales, abarca múltiples actores urbanos, predominantemente sectores de clase alta y media, como también sectores empobrecidos, siendo una clara expresión de especulación rentista de los propietarios de suelo (Reese, 2006). Gran parte de los propietarios de suelo entienden que su compra y reserva, es una fuente legítima de actividad económica al permitirles al corto o mediano plazo, ganancias derivadas de la propia dinámica urbana, sin mediar en muchos casos, regulaciones que determinen mecanismos redistributivos hacia los demás ciudadanos y la comunidad.

1.3.2. Localización y escasez

[40] Encuesta nacional para obtener información de las regulaciones locales sobre el uso de suelo, en un conjunto de 118 municipalidades de los 28 aglomerados urbanos principales del país. (Goytía, et al 2010). Disponible en: <https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1830_1081_SP_GoytiaPasquini%20Final.pdf>, consultado el 14 de julio de 2016.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

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 y edificabilidad[41] y las características extrínsecas del mismo, vinculadas a los servicios urbanos, accesibilidad, composición socioeconómica del área y calidad de equipamientos (Baer, 2008). Un dato a resaltar sobre la formación de precios es que en ciertas ciudades, sobre todo en las grandes urbes, aunque también se da en las ciudades medianas y pequeñas, es que la oferta de suelo urbanizable y el suelo vacante es escaso, por lo que al corto y mediano plazo, la oferta 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).

1.3.3. No reproductividad y circulación del suelo

Desde la perspectiva de la sociología urbana francesa [42] , se destaca la no-reproductividad del suelo, por ser soporte de la producción y no ser reproducible por el capital (Topalov, 1979). Christian Topalov planteaba como primera especificidad que el suelo no es una mercancía y que la producción inmobiliaria requiere un uso de un nuevo suelo al comienzo de cada ciclo productivo, a diferencia del uso del suelo en la agricultura que reutiliza el mismo en cada ciclo de producción. Como segunda especificidad, incorpora el período de duración excepcional de circulación del suelo urbano, que permite la transformación del capital mercancía en capital dinero, debido al capital que aporta el ocupante de un espacio físico (como es una vivienda) en un tiempo determinado, que en general es muy prolongado (Topalov, 1979). Con respecto a las rentas del suelo, este autor asevera que “son ganancias extraordinarias localizadas, producidas por un proceso de valorización del capital, donde una parte de las condiciones para esta [valorización] no se pueden reproducir y son monopolizables” (Topalov, 1979:135). Gran parte de la tierra urbana está en manos privadas y de no existir restricciones normativas locales, es decisión de los terratenientes usarla o no, en mucho casos, dependiendo de la rentabilidad que consigan, sin recibir penalización por su “engorde”, o sea especulando la suba de sus valores a futuro (Nahoum, 2012). Bajo estos modos de actuación de distintos actores sobre el uso de la tierra urbana, la redistribución de

[41] Referida a las restricciones que operan en el lote en cuanto a las características de la construcción que puede albergar (superficie edificable, FOS, FOT, perfiles, alturas máximas, etc.) en función de la normativa urbana vigente en esa localización particular.
[42] Escuela de investigación y estudio sobre las problemáticas urbanas, en respuesta a la crisis de los países centrales en la materia, que se ubica a fines de la década de 1960 y principios de 1970, que se termina de consolidar en la década de 1990 (Guevara, 2015).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

los costos y beneficios de la urbanización es mínima y en muchos casos las propias políticas públicas de los municipios, han contribuido a la valorización diferencial del suelo, volcando el aporte y esfuerzo de la comunidad hacia los terratenientes privados, generando la imposibilidad de acceso al mercado formal por amplios sectores sociales (Catenazzi y Reese, 2011). Las propuestas de redistribución de los costos y beneficios de la urbanización proponen la participación del municipio en las rentas resultantes del desarrollo urbano, en la generación de zonas especiales de desarrollo prioritario o en propuesta de suelo creado y transferencia del derecho de construcción, entre otras alternativas (Reese, 2011).

1.3.4. Mercados de suelo y su precio

Bajo un análisis crítico de las principales características que se manifiestan en los mercados de suelo, unos de los referentes en la temática, Samuel Jaramillo (2008), identifica mecanismos estructurales como son los bajos ingresos que excluyen a los sectores populares de los bienes y servicios esenciales, el acelerado crecimiento poblacional con impacto directo sobre la oferta de espacio urbano y las debilidades de los Estados en sus capacidades reguladoras y coercitivas. Este autor destaca la necesidad de estudiar el mercado de suelo y el mercado del espacio construido de manera conjunta por la imbricación que poseen (Jaramillo, 2008). Dicho autor recaba ciertas definiciones que entiende como cruciales bajo un recorrido histórico, detallando el concepto del *precio del suelo*, bajo una primera generación de autores (Lojkine, 1970; Alquier, 1970; Arango, 1975; Edel, 1975; Ball, 1977; Yunovsky, 1977; Fidel, 1988; citado por Jaramillo, 2013), que lo definen como una manifestación mercantil de una sobreganancia, una transferencia de valor hacia los propietarios jurídicos de los terrenos.

La construcción de una vivienda tiene un período de producción extenso, que puede alcanzar desde 6 meses a 2 años o más y que además conlleva la compra de tierra urbana como un costo más a afrontar que se transformará en una ganancia extraordinaria para el propietario territorial (Jaramillo, 2008). 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. En relación a la

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

expansión del sector de la construcción, el Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción muestra un aumento considerable desde 2004 a 2011, que va desde 95.2 a 167.8 puntos y que se ha mantenido con algunas fluctuaciones desde 2011 a 2015, con valores de 167.8 a 177 puntos (INDEC, 2015)[43]. Vale aclarar que para los primeros cinco meses de 2016, se registra una disminución de 10.9% con respecto a igual período del año anterior (INDEC, 2016)[44]. Es de destacar también, que la inversión pública total ha aumentado del 1.3% del PBI en el año 2003, al 4.5% en 2010 (Subsecretaría de Coordinación Económica, 2010)[45] y alcanzó el 4,4% en el año 2014 (Cámara Argentina de la Construcción, 2015). La inversión pública y privada en % del PBI, se situó en el 20.7% en el año 2007, ascendiendo al 21% en los años 2012 y 2013 con bajas en 2009 al 18.5% (Cámara Argentina de la Construcción, 2015[46]). Los servicios económicos triplicaron su importancia entre el período 2004 y 2014, dentro del gasto total (pasando del 9% al 28%), incluyendo infraestructura económica, de producción y de fomento, vivienda, urbanismo y regulación y control de la producción de sectores económicos públicos y privados (Consejo IARAF sobre base de MECON, 2015)[47].

Dentro de la región pampeana y específicamente en el sudeste de la provincia de Córdoba, los excedentes de capital y las rentas extraordinarias de la ganadería y la agricultura intensiva, [48] son volcados a inversiones dentro del espacio urbano, intensificando la

[43] Fuente: Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC), Serie Histórica con estacionalidad - ISAC Base 2004, elaborado por el INDEC en febrero de 2015, muestra la evolución del sector tomando como referencia la demanda de insumos requeridos en la construcción según bloques con cinco tipologías de obras con similares requerimientos técnicos en su ejecución. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/isac_02_15.pdf>, consultado el 8 de marzo de 2016.

[44] Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/isac_06_16.pdf>, consultado el 14 de julio de 2016.

[45] Fuente: Subsecretaría de Coordinación Económica. Dirección Nacional de Inversión Pública. Dirección de Programación de la Inversión Pública y Análisis de Proyectos. Documento: "La inversión pública 2003-2010".

[46] Fuente: Cámara Argentina de la Construcción (2015). Pensar el futuro: Construcción y Desarrollo 2016-2025. Fernando Lago. Disponible en: < http://www.camarco.org.ar/biblioteca >, consultado el 24 de Julio de 2016.

[47] Fuente: Consejo IARAF - Instituto Argentino de Análisis Fiscal en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, octubre de 2015. Disponible en: <http://www.consejo.org.ar/noticias15/files/consejo_iaraf_gasto_publico_argentino_oct%202015.pdf >, consultado el 14 de julio de 2016.

[48] De 2002 a 2012 aumentó un 74% la superficie de siembra en la Argentina, debido a los excelentes precios internacionales, la mejora en el tipo de cambio pos-convertibilidad y la suba de márgenes de rentabilidad, según detalla el informe del Consejo IARAF sobre base de MECON, 2015. Disponible en: <http://www.consejo.org.ar/noticias15/files/consejo_iaraf_gasto_publico_argentino_oct%202015.pdf >, consultado el 14 de julio de 2016. Según el Informe Abcd inmobiliario de junio de 2016, el Complejo Cerealero en Argentina alcanzó en el mes de junio de 2016 un fuerte aumento del ingreso acumulado de divisas del 24.43%, acompañada además de la mejora en los precios de los

mercantilización del suelo con un rol muy activo de agentes privados como los desarrolladores inmobiliarios, inversionistas, empresas constructoras (Capdevielle, 2013). Se desata una competencia por los predios de la periferia urbana en las ciudades, 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). Los negocios inmobiliarios se han visto potenciados debido a la creciente velocidad con la que se mueven los capitales, al debilitamiento de la intervención estatal en la gestión urbana y la competencia entre ciudades que buscan atraer inversiones, profundizando con estas manifestaciones las desigualdades que caracterizan la configuración socio-territoriales de las ciudades (Mattos, 2007; Fernández Wagner, 2009).

1.3.5. Financiamiento del suelo y vivienda

Otro factor clave del suelo urbano, es la posibilidad de su financiamiento. Según datos del Banco Mundial (Jha, 2007)[49] menos del 25% de todas las viviendas en América Latina se financia a través de mecanismos formales y las hipotecas representan una pequeña fracción del crédito total. En el año 2006, la Argentina tenía un tamaño del mercado hipotecario que sólo alcanzaba el 3% del stock de crédito hipotecario de toda Latinoamérica, frente al 18% de Brasil y 21% de Chile (Aguirre, 2007). Fernández Wagner, expresa que "sin reforma financiera, el crédito sólo es accesible para sectores de ingresos de medio-altos para arriba y a tasas elevadas. Por ejemplo: la tasa nominal anual pasó del 9% (año 2001) a casi el 16% en 2011, según surge de los datos del Banco Central" (Fernández Wagner, 2011:69). En este sentido, la situación para el primer semestre de 2016 ha empeorado, subiendo la tasa de interés hipotecaria anual al 24.5% para créditos de hasta 20 años de plazo en el Banco Hipotecario (Consultora CDI - Reporte Abcd-Inmobiliario, 2016). El alcance de una vivienda nueva por medio del crédito hipotecario es cada vez más dificultoso, según lo detalla el indicador del *Nivel de Esfuerzo de Acceso a la Vivienda*[50], duplicándose el mismo entre mayo

comodities. Disponible en: <http://www.cdiconsult.com.ar/demandacdi/indice%20demanda%20cdi-Jun-16.pdf>, consultado el 15 de julio de 2016.

[49] Jha, Abhas K. (2007). La Vivienda Popular en América Latina y el Caribe. Notas del Programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

[50] Fuente: Informe Consultoría CDI- Reporte Abcd-Inmobiliario (2016). El *Nivel de Esfuerzo de Acceso a la Vivienda*, mide el esfuerzo que realiza un grupo familiar medio del AMBA para acceder a una vivienda, a partir del comportamiento de 3 variables: ingreso medio del grupo familiar, el precio del inmueble y la tasa de financiación hipotecaria. Disponible en: <http://www.cdiconsult.com.ar/demandacdi/indice%20demanda%20cdi-Jun-16.pdf>, consultado el 15 de julio de 2016.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

de 2007 y mayo de 2016, pasando de 124.56 a 278.89 puntos. Según la Consultora CDI – Reporte Abcd-Inmobiliario (2016)[51], la dificultad para alcanzar la vivienda en el periodo comprendido entre octubre de 2015 y mayo de 2016, es consecuencia del mayor precio de las viviendas (los inmuebles aumentaron un 62.6%), el impacto de la devaluación de diciembre de 2015 (con baja de los ingresos que alcanza un 20,3%) y el alza constante del costo de la financiación hipotecaria (con una tasa de interés hipotecaria anual del 24,5%). El Índice del Costo de la Construcción de Córdoba[52], muestra un aumento considerable del nivel general del costo de la construcción (pasó en 10 años de 33.88 a 321.39 puntos), con un aumento del valor del m2 en dólares del 90% (de U$s 388.71 a U$s 737.19) entre junio de 2007 y enero de 2017. La variación del costo de la construcción en Córdoba de los últimos 3 años, se ha incrementado considerablemente alcanzando un 124,1%, pasando de $4.960,42 en febrero de 2014 a $11.118,44 en febrero de 2017[53]. Si realizamos una relación considerando la población con ingresos (según los últimos datos disponibles a nivel de aglomerados urbanos del país, INDEC 2016[54]) el ingreso medio del 3º trimestre de 2016 alcanza los $11.127.- y el costo de la construcción para octubre de 2016 llegaba a $10.546,49 (ICC-Córdoba), por lo que la cantidad de m2 que una familia podría construir con la totalidad de sus ingresos es de 1.06m2, verificándose una tendencia negativa[55]. Si consideramos que el gasto promedio mensual en vivienda y equipamiento del hogar puede alcanzar el 17%[56], con el sueldo medio calculado se podrían realizar sólo 0,18 m2 mensuales. Bajo estos parámetros, se alcanzaría por ahorro

[51] Fuente: Informe Consultoría CDI- Reporte Abcd-Inmobiliario (2016). Disponible en: <http://www.cdiconsult.com.ar/demandacdi/indice%20demanda%20cdi-Jun-16.pdf>, consultado el 15 de julio de 2016.

[52] Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Córdoba. Índice del Costo de la Construcción (ICC - Nivel General). Disponible en:<http://estadistica.cba.gov.ar/Econom%C3%ADa/SectoresEcon%C3%B3micos/Construcci%C3%B3n/tabid/120/language/es-AR/Default.aspx> consultado el 24 de marzo de 2017.

[53] Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Córdoba. Índice del Costo de la Construcción (ICC - Nivel General). Disponible en: <http://estadistica.cba.gov.ar/Econom%C3%ADa/Construcci%C3%B3n/CostodelaConstrucci%C3%B3n/tabid/378/language/es-AR/Default.aspx> consultado el 27 de marzo de 2017.

[54] Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Población total según escala de ingreso individual del total de aglomerados urbanos. Tercer trimestre de 2016.

[55] Con datos del segundo trimestre de 2015, cantidad de m2 que una familia podría construir con la totalidad de sus ingresos era mayor: 1.18 m2.

[56] Considerado para el 3º quintil de ingresos, siendo el 10,7% para vivienda y el 6,3% para gastos de equipamiento y mantenimiento del hogar, en los períodos del año 2004/2005 al año 2012/2013. Fuente: Dirección de Estadísticas Socio-económicas con base a Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2004/05 – 2012/13 (INDEC) Dirección General de estadísticas y Censos de la provincia de Córdoba. Disponible en <http://estadistica.cba.gov.ar/Sociedad/CondicionesMaterialesdeVida/IngresosyGastosdelosHogares/tabid/150/language/es-AR/Default.aspx> consultado el 27 de marzo de 2017.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

propio familiar una vivienda social de 50 m2 cubiertos (con cocina-comedor, dos dormitorios y baño) en 23 años[57], sin contar el valor del terreno y sin financiamiento.

Debido al alto costo del suelo y la vivienda, deberían existir sistemas de préstamos hipotecarios que se adapten y den soluciones a las posibilidades de los diferentes sectores sociales, sobre todo a aquellos de menores recursos. El apoyo del Estado y de la sociedad civil, son fundamentales para acompañar a los sectores populares que no son sujetos de crédito y no alcanzan suelo formal, permitiendo acortar estos períodos extremadamente extensos y desalentadores, donde además se ve seriamente limitada la propia subsistencia de los individuos.

1.3.6. Autonomía financiera de los gobiernos locales

Otro factor agravante es el vinculado a la limitada autonomía financiera de los gobiernos locales, que aunque cuenten con la potestad sobre el ordenamiento territorial, la descentralización de la política urbana no genera canales de distribución eficientes de los recursos provinciales y nacionales para llevar adelante las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales (Di Virgilio, *et al,* 2014). Para el año 2013 la coparticipación a los municipios en Argentina, se componía de un 47% de recaudación nacional, 43% recursos provinciales (ingresos brutos, automotores, inmobiliario y otros), transferencias asimilables a la coparticipación 6% y Regalías 4% (Informe de la Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2013) [58]. En el informe citado se asevera que las transferencias de coparticipación recibidas por las provincias permiten financiar en promedio la mitad de sus erogaciones totales, alcanzando en el período 2003 el 49% y en 2010 el 54% del gasto, siendo financiada en menor medida la Región Centro[59]. El promedio de los recursos recibidos por coparticipación entre el período 2003 y 2010 para la Región Centro, para el nivel municipal cubren el 41% de sus gastos totales y para el nivel provincial cubren el 44%. Según datos de este informe, sólo en funciones relacionadas con la planificación y ordenamiento urbano y prestación de servicios públicos, los gobiernos locales gastan un 25% del gasto

[57] Con el ingreso medio se podrían construir 0,18m2 mensuales, por lo que se requerirían 279 meses (representando 23 años), para la construcción de una vivienda social de 50m2, según tipología planteada por ICC Córdoba.

[58] Informe de la Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, dependiente de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2013. Disponible en: <http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/47JIFP-Direcci%C3%B3ndeAn%C3%A1lisisdeEndeudamientoProvincialyFinanzasMunicipales.pdf>, consultado el 19 de julio de 2016.

[59] Integrada por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa y Entre Ríos.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

municipal total, requiriendo y dependiendo claramente de los aportes de la coparticipación federal y de los recursos propios que generen.

En comparación con otras provincias del país, Córdoba cuenta con altos niveles de autonomía[60], aunque en términos de gestión de las políticas públicas más importantes, incluyendo acción social y obras públicas, las definiciones quedan centralizadas en manos del ejecutivo provincial que aplica "…escasos o nulos mecanismos formales de participación de los niveles político-administrativos locales, a excepción de algunas instancias consultivas." (Cingolani, Mazzalay y Nazareno, 2007:1)[61]. Los impuestos a la propiedad inmobiliaria son de jurisdicción provincial, mientras que los municipios recaudan tasas o contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (Molinatti, 2008). La Constitución de la Provincia de Córdoba[62] (Art. 188) establece que los Municipios y Comunas, cuentan con los siguientes recursos: Impuestos municipales[63]; precios públicos municipales (tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras, multas y todo ingreso de capital), los provenientes de la coparticipación provincial y federal distribuidos en base a principios de proporcionalidad y redistribución solidaria[64]y las donaciones, legados y aportes especiales. El fondo a coparticipar recaudado por el Estado Provincial, cuenta con el marco legal de la Ley Provincial Nº 8663[65] (Art.2º), considerando la Coparticipación Federal (según Ley Nº23.548 de la Nación) y los impuestos provinciales (tanto impuestos sobre ingresos brutos, como impuesto inmobiliario básico). Del total recaudado, se distribuye de manera primaria de provincia a municipios un 80% a la provincia y un 20% para los Municipios y Comunas (Ley 8663, Art. 4º)[66].Existe una dependencia de la coparticipación

[60] Las normas constitucionales provinciales (Constitución Provincial en sus artículos 180-186, Decreto reglamentario de la Descentralización 1174/88 y la Ley Provincial de Reforma Administrativa y Económica del Estado 7850/89) aseguran la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional del régimen municipal y las competencias materiales de los municipios.

[61] Estos autores aseveran una orientación sistemática de fondos para hacer viviendas nuevas del Estado provincial (en el período 2001-2004), hacia intendentes del mismo signo político, favoreciendo así, factores político-partidarios en la entrega de recursos (Cingolani, Mazzalay y Nazareno, 2007).

[62] Disponible en: <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/(vLeyesxNro)/CP00?OpenDocument>, consultado el 19 de julio de 2016.

[63] Siempre que estén establecidos según principios constitucionales de tributación y armonización con el régimen impositivo provincial y federal (Constitución Provincial, Art. 188, inc.1).

[64] No pudiendo ser inferiores al 20 % cada uno.

[65] Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia y sus Municipalidades y Comunas.

[66] Posteriormente se distribuye de manera secundaria entre Municipios y Comunas, en un 80,5% a las Municipalidades constituidas (dentro del cual el 21% se distribuirá en partes iguales y 79% directamente proporcional al número de habitantes del municipio), 3% Comunas reconocidas (dentro del cual el 50% se distribuirá en partes iguales y el 50% directamente proporcional al número de habitantes de la comuna), 1,5% Fondo de emergencia y desequilibrios temporales, 3% Fondo para financiar gastos de capital distribuido desde el año 2012 de manera quincenal entre Municipios y Comunas y un 12% para el fondo de financiamiento de descentralización FO.FIN.DES

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

federal de ingresos y de transferencias de recursos del gobierno nacional y provincial, que incide de manera directa en la formulación de implementación de políticas públicas vinculadas al suelo y la vivienda en los municipios (Di Virgilio *et al,* 2014).

- Ley Nº 7850, para atender la transferencia de obras, servicios y funciones del Estado provincial a los Municipios y Comunas.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

CAPITULO METODOLOGICO- II

2.1. Pregunta de investigación

Esta investigación se propone analizar las estrategias de acceso al suelo de los sectores populares y su vinculación con los instrumentos de gestión municipal de suelo en ciudades pequeñas y medianas de la provincia de Córdoba, Argentina, mediante un estudio particularizado de los casos de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva en el período 2010-2017.

2.2. Objetivos

Objetivo general

Indagar la vinculación entre las estrategias de acceso al suelo de los sectores populares y los instrumentos de gestión municipal de suelo aplicados en ciudades medianas y pequeñas.

Objetivo Capítulo I – Introductorio

- Describir la problemática del acceso al suelo en relación a sus inequidades, desigualdades y especificidades, en las ciudades de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva, en el período comprendido entre 2010 y 2017.

Objetivo Capítulo II – Metodológico

- Definir las pautas metodológicas acordadas en el Taller de Tesis de Maestría en Gobierno Local de la UNQ.

Objetivo Capítulo III -Situación urbana habitacional

- Caracterizar la situación urbana habitacional en términos de los procesos y dinámica de crecimiento urbano y el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo de los casos de estudio, en el período comprendido entre 2001 y 2017.

Objetivo Capítulo IV -Estrategias de acceso al suelo de los sectores populares

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- Conceptualizar y definir las características que asumen las estrategias de acceso al suelo y la vivienda de los sectores populares de las ciudades de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva, en el período comprendido entre 2016 y 2017.

Objetivo Capítulo V – Instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda

- Sistematizar y evaluar la capacidad de los instrumentos de gestión municipal de suelo implementados para lograr el acceso de los sectores populares, en las ciudades de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva, en el período comprendido entre 2010 y 2017.

Objetivo Capítulo VI – Conclusiones

- Identificar las potencialidades/contribuciones y limitaciones/obstaculizaciones que se generan entre las estrategias de acceso al suelo de los sectores populares y los instrumentos de gestión municipal de suelo implementados en ciudades medianas y pequeñas.
- Determinar pautas superadoras para los instrumentos de gestión de suelo a fin de facilitar el acceso de los sectores populares.

2.3. Métodos

Para la presente tesis se utilizaron diferentes abordajes metodológicos, con valoraciones cuantitativas y cualitativas, en función de los objetivos planteados de cada capítulo.

En el **Capítulo I – Introductorio,** se realizó un rastreo actualizado de la bibliografía internacional, Latinoamericana y de Argentina (con énfasis en éstas últimas), para caracterizar la problemática de acceso al suelo, sus inequidades, desigualdades y especificidades respecto al acceso al suelo. Se aportaron datos del período 2010-2017, tanto a nivel regional, nacional y provincial, ratificando las condiciones existentes. El enfoque fue principalmente cuantitativo en base a información primaria y secundaria comprendida por citas de libros, revistas científicas, artículos, pactos internacionales y nacionales, leyes y normativas provinciales, datos de documentos oficiales de instituciones públicas,encuestas nacionales, informes técnicos de instituciones reconocidas, consultorías privadas yanálisis de índices e indicadores de suelo, vivienda y construcción.

En el **Capítulo II – Metodológico,** se detallaron las metodologías utilizadas en cada capítulo de la presente tesis.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En el **Capítulo III - Situación urbana habitacional,** se realizó un rastreo actualizado de la bibliografía y datos de fuentes primarias y secundarias de las ciudades seleccionadas como casos de estudio, caracterizando la situación urbana y el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo según datos del Censo, 2010 (INDEC) y supervisión apoyada en trabajo de campo e información de los proyectos de investigación/extensión (en los que participa el autor de la presente tesis), realizados en las ciudades de estudio.Para realizar el análisis de los procesos de crecimiento urbano posterior al año 2001, haciendo hincapié en el período 2010-2017, se consideraron pautas de la metodología utilizada en el PET Avance III (2015:54): *Tejidos residenciales en áreas de expansión urbana*[67], que pretende "…dimensionar los efectos territoriales de los patrones de urbanización dominantes" (PET Avance III, 2015:54)[68] y diferentes pautas de análisis cartográfico (con rastreo de imágenes satelitales e identificación de expansión de la mancha urbana; geolocalización de elementos del trazado), análisis de informes del Proyecto de Investigación "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" (Directora: Sánchez; Equipo: Moya, Álvarez, Yáñez, año 2016-2017)[69]y del Plan Estratégico 2023 Bell Ville[70] (detalladas en el cuerpo del capítulo).Sobre ésta base combinada entre el sistema cartográfico y los informes sobre los procesos urbanos (con imágenes satelitales, vectoriales de áreas, zonas, ejes, complementadas con imágenes aéreas y peatonales que ratifican y supervisan los procesos detectados), se destacaron los tipos de loteos, lotes vacantes o expectantes y las zonas de vulnerabilidad habitacional cuantitativa y cualitativa, caracterizando el crecimiento urbano y su evolución en cada localidad. Se diseñó la entrevista semiestructurada, como instrumento de recolección de datos, para recabar información en los tres municipios, específicamente en las áreas de desarrollo urbano, planeamiento y obras privadas (septiembre de 2016 y enero de 2017), utilizando los resultados en dos instancias de la presente tesis: para caracterizar la situación urbana habitacional (Capítulo III) y para especificar los instrumentos de gestión municipal de suelo implementados (Capítulo V). El instrumento de relevamiento se encuentra en el ANEXO I de la presente Tesis.

El enfoque del capítulo, fue cuali-cuantitativo en base a información primaria y secundaria comprendida por leyes y normativas nacionales, provinciales y municipales, datos

[67] Dimensión: Asentamientos y Urbanización, Temática: Pautas de crecimiento, Indicador: Tejidos residenciales en áreas de expansión urbana (PET Avance III, 2015:54).
[68] Plan Estratégico Territorial. Avance III (2015). Indicadores de Desarrollo Territorial de la República Argentina. Atlas ID. Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
[69] Proyecto de Investigación "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" Financiado por SPU, Unidad Académica: IAPSC. UNVM. Monto Financiado en el año 2016: $25.000.-.y en el año 2017: $33.000.- Directora: Sánchez, Mónica. Equipo de Investigación: Moya, Adriana; Álvarez, Marcelo; Yáñez, Javier.
[70]Plan Estratégico Bell Ville 2023, Usos de suelo urbano (Brun, Massafara, Sontag; 2013).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

de documentos e informes oficiales de instituciones públicas, información de censos nacionales y provinciales, investigaciones urbanas y valoraciones propias de procesos localizados, entrevistas semiestructuradas,planes locales, análisis de indicadores e índices de organismos públicos e instituciones reconocidas y consultorías privadas.

En el **Capítulo IV - Estrategias de acceso al suelo de los sectores populares,** se conceptualizaron y definieron las clasificaciones y categorías de análisis válidas a partir de la bibliografía especializada. Se diseñó y consensuó con un equipo interdisciplinario, las encuestas semiestructuradas a los sectores populares de las tres ciudades, siendo un enfoque cualitativo, apuntando a captar las particularidades de los procesos de acceso, indagando y reconstituyendo los modos en que los individuos, su entorno y colectividad, avanzan en sus trayectorias vitales (canales y estrategias de acceso, recursos, tipo de acceso y tenencia del suelo). En base a la bibliografía del capítulo se estructuran las categorías desarrolladas (aspectos y dimensiones), complementadas por la adaptación propia a los cuestionarios (Rodríguez, *et al,* 2004:137) y a definiciones consensuadas con el equipo técnico del Área Vivienda de Caritas, Diócesis de Villa María[71]. El instrumento de relevamiento se encuentra en el ANEXO II de la presente Tesis. Las encuestas se estructuran bajo cuatro aspectos: Psicosocial; Economía familiar frente al hábitat; Acceso al suelo y la vivienda y Déficit habitacional, realizadas entre octubre de 2016 y enero 2017. Para definir los sectores de análisis, se consideraron algunas pautas orientadoras de estudios de caso sobre conflictos urbanos (Gargantini, *et al*, 2016),ciertas prácticas normativas en los procesos de producción del hábitat (Canestraro, 2012) y criterios propios, se georreferenciaron[72] ciertos aspectos del déficit habitacional por radio urbano de cada localidad, en base a los datos procesados con Redatam+SP del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC) y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional [73] . Además se consideraron los sectores que tuvieron mayor dinámica y que fueron caracterizados en el Capítulo III – Situación urbana habitacional, donde se determina el crecimiento urbano y evolución de cada ciudad.

[71]El cuestionario fue co-construido, readaptándolo y reestructurándolo en cuanto a sus apartados y estructura, selección de preguntas, análisis de fiabilidad y validez del mismo, a partir de cuatro reuniones realizadas en julio de 2016, con el equipo técnico del Área Vivienda de Caritas, Diócesis de Villa María, que cuenta con gran experiencia en la región de estudio de la presente tesis (con más de 1.000 viviendas ejecutadas). Participaron de estos encuentros: David Ruíz, Alejandro Prato y Fernanda Soriano. Además se contó con la colaboración de Lucas Giusti y Alicia Oliva.

[72] La georreferenciación es la técnica cartográfica que permite a partir de la definición de coordenadas, asignar una ubicación espacial y localizar con precisión las entidades geográficas analizadas.

[73]Cartografía disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp> consultado el 28 de febrero de 2016.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Se definió la muestra donde se llevaron adelante las entrevistas a residentes barriales de sectores populares y se caracterizaron las estrategias de acceso al suelo y la vivienda en las que están inmersos los sectores populares en 12 (doce) sectores urbanos de las ciudades de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva. Se incorporaron notas de campo, relevamientos fotográficos y mapeos cartográficos de los sectores relevados (fotos aéreas, satelitales y planos).Colaboraron en el trabajo de campo de las ciudades de Villa María y Villa Nueva, el equipo técnico del Área Vivienda de Caritas, Diócesis de Villa María y para la ciudad de Bell Ville los equipos de la Dirección de Acción Social y de la Dirección de Vivienda de la Municipalidad de Bell Ville.

En el **Capítulo V – Instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda,** se sistematizaron bajo clasificación rescatada de la bibliografía del presente capítulo y de las entrevistas semiestructuradas (ANEXO I) recabando información en los tres municipios sobre los instrumentos de gestión municipal del suelo y vivienda, implementados en las ciudades de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva, entre 2010-2017. Se realizaron a las autoridades o personal técnico de máximo rango de las áreas de desarrollo urbano, planeamiento, vivienda y obras privadas (realizadas entre septiembre de 2016 y enero de 2017), para que brinden información sobre la política y gestión urbana local[74].Todas las autoridades y personal técnico entrevistado, desempeñan sus funciones desde el año 2010 (o con anterioridad al mismo), en continuidad con la gestión de gobierno actual (para los casos de Villa María y Villa Nueva) y con cambio de gestión para Bell Ville (aunque el personal técnico seleccionado en las entrevistas es personal técnico de planta estable del municipio). Se evaluó la capacidad de los instrumentos de gestión municipal de suelo, en términos de distribución equitativa, asequibilidad e integralidad para lograr el acceso de los sectores populares. Las fuentes utilizadas fueron: Leyes, decretos y ordenanzas promulgadas por la provincia de Córdoba y los municipios, en materia de planes e instrumentos de regulación; Constitución Nacional; Código Civil; Entrevistas semiestructuradas de la presente tesis.

[74] Para el caso de la ciudad de Villa María, se consultaron dos áreas: Secretaria de Desarrollo Urbano, Ambiente e Infraestructura, específicamente la Asesoría técnica y Planeamiento urbano (Asesora Arq. Silvia Carriazo), Obras Privadas (Asesor Arq. Sebastián Caffer) y al Instituto Municipal de la Vivienda e Infraestructura Habitacional (Director Arq. Pablo González y Lic. Hercilia Bruzasca). Para el caso de Bell Ville, se consultó a la Secretaria de Desarrollo Urbano, Dirección de Vivienda (Director Sr. Mario Gómez), Dirección de Acción Social (Directora Sra. Ivana Alegnani). Para el caso de Villa Nueva, se consultó el Área de Desarrollo Urbano, Subsecretaria de Planificación Urbana e Infraestructura (Directora Arq. Gisela Zannini).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En el **Capítulo VI –Conclusiones,** se detallan las potencialidades/contribuciones y limitaciones/obstaculizaciones que se generan entre las estrategias de acceso al suelo de los sectores populares y los instrumentos de gestión municipal de suelo implementados en ciudades medianas y pequeñas, además de pautas superadoras para éstos últimos, a fin de facilitar el acceso de los sectores populares.

2.4. Hipótesis

Las estrategias que despliegan los sectores populares para acceder al suelo y la vivienda en las ciudades medianas y pequeñas son impulsadas por los instrumentos de gestión municipal de suelo que no logran contrarrestar el acceso inequitativo de los sectores populares.

2.5. Resultados esperados

Enfocando la mirada en las estrategias de los sectores populares, con ciertos recursos y relaciones en juego, planteadas dentro o fuera de las definiciones que trazan los instrumentos de gestión municipal de suelo, podremos conocer sus vinculaciones y determinar la capacidad de los instrumentos para lograr un acceso al suelo más equitativo e igualitario. Los casos de estudio serán las ciudades de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva, considerando el período comprendido entre el año 2010 y 2017.

Se pretenden los siguientes resultados:

- Situación socio-económico-geográfica y desafíos urbano-habitacionales descriptos en las ciudades seleccionadas entre 2010 y 2017.
- Estrategias de acceso al suelo y la vivienda de los sectores populares caracterizadas, en las ciudades seleccionadas entre 2010 y 2017.
- Instrumentos de gestión municipal de suelo, sistematizados y evaluados según sus capacidades para lograr el acceso al suelo urbano de los sectores populares, en las ciudades seleccionadas entre 2010 y 2017.
- Potencialidades y limitaciones de las estrategias de los sectores populares y de los instrumentos de gestión municipal de suelo, identificadas en las ciudades seleccionadas entre 2010 y 2017.
- Pautas superadoras de los instrumentos de gestión municipal de suelo a fin de facilitar el acceso de los sectores populares.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

CAPITULO III –SITUACIÓN URBANA HABITACIONAL

3.1. Ciudad, gobierno local y municipios

La ciudad es el resultado de un conjunto muy variado de procesos económicos, sociales y políticos, producidos por diferentes actores sociales, altamente dependiente del ámbito regional y nacional. Se encuentran los actores que operan dentro del mercado y usan como soporte u objeto de su actividad a la ciudad, los que consumen ciertos bienes y servicios de la ciudad en términos de reproducción de la población y por último el Estado con acciones indirectas en normas y regulaciones y acciones directas en la producción de bienes urbanos (Herzer, 1994). En línea con lo expresado la ciudad es un componente socio-territorial, es una sociedad local (Pírez, 1995). "…El término urbano designará una forma particular de ocupación del espacio por una población, o sea, la aglomeración resultante de una fuerte concentración y de una densidad relativamente elevada, que tendría, como correlato previsible, una diferenciación funcional y social cada vez mayor" (Castells, 1974:16).

El gobierno local es "…una institución política, de base representativa, con cierto grado de autonomía en el ejercicio de sus competencias, que está articulada al aparato del estado en sus diferentes niveles y que se define por tener, además, una organización propia, competencias delimitadas y recursos propios generados directamente o transferidos desde los otros niveles estatales" (Herzer, 1999:7 citado por Gargantini, 2012). La Constitución Nacional obliga a las provincias a establecer un "régimen municipal"[75], siendo éstas últimas las que categorizan las entidades identificadas con el nivel de gobierno local. Cada una de las constituciones provinciales definen fórmulas para subdividir los gobiernos locales, con un gran nivel de heterogeneidad en la Argentina, pudiendo aplicar criterios cuantitativos (centros poblados que superen un número mínimo de población), criterios cualitativos sin definir número de habitantes[76] y mixtos como el caso de Córdoba, donde rigen tres categorías de gobiernos locales. En la Constitución de la Provincia de Córdoba (año 1.987)[77], se reconoce la

[75] El artículo 123° de la Constitución Nacional del año 1994, indica que: "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

[76] Según condiciones vinculadas al territorio, como el caso de Buenos Aires y Mendoza; según posean centros de población: Chaco y Tucumán o sean "Comunidades Naturales": San Luis. Ver Iturburu (2012) Municipios Argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local.

[77] En la Constitución de la provincia de Córdoba (Art. 180 al 194) se definen las bases del régimen municipal como exclusivamente provinciales, siendo las leyes provinciales específicas las que lo

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia, que presente una población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes (Art.181), siendo Municipios-ciudad aquellas que superen los diez mil habitantes y siendo Comunas, cuando la población sea inferior a dos mil habitantes (Art.194). En la provincia de Córdoba existen 427 gobiernos locales, discriminando 249 municipios y 178 comunas (INDEC, Censo 2010).

3.1.1. Rangos demográficos y justificación de los casos de estudio

No existe consenso sobre qué umbrales demográficos utilizar para determinar cuándo una ciudad es mediana o pequeña, pudiendo ser las características del sistema urbano con los distintos centros poblados inmediatos, los que ratifican su denominación. Herzer, resalta la complejidad a la hora de definir un concepto de ciudad intermedia o de porte medio, e introduce variables para analizar los elementos comunes y el reconocimiento de especificidades como dimensiones demográficas[78], económicas[79] y cualitativas[80] en relación a un sistema urbano (Herzer, 1994). Las ciudades medianas son en general ciudades cabeceras de departamento, de regiones o provincia, donde predomina el rol institucional de gobierno, con una estructuración histórica del espacio regional y una capacidad de atracción de inversión pública y privada (Herzer, 1994). Poseen además, una masa crítica institucional y empresarial más amplia, con un mayor capital humano y recursos técnicos, económicos y financieros que los gobiernos locales de menor jerarquía. Las ciudades medianas están caracterizadas por una mayor proximidad y conocimiento de sus actores, mayor potencial de desarrollo endógeno y un fuerte sentimiento de pertenencia e identidad local de la población (Gargantini, 2012). La ciudad mediana o intermedia puede definirse entonces como "entidad socio-territorial que tiene un determinado arraigo en el sistema de asentamientos humanos nacional y regional, que posee determinadas peculiaridades culturales que la identifican, que está dotada de un tamaño demográfico-geográfico-económico-social de rango intermedio en el país que se trate, y que posee un conjunto de potencialidades de desarrollo" (Jordan, 1997: 4).

Existen diferentes rangos poblacionales que nos permitirán segmentar y categorizar con mayor precisión las ciudades medianas y pequeñas de la República Argentina y de la

---

desarrollan completando la estructura jurídica (Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba Nº 8.102 del año 1992).

[78] Vinculadas al tamaño o cantidad de población.

[79] Según la diversificación de las actividades urbanas, la base económica local y la contribución a la productividad regional y nacional.

[80] Como pueden ser, el hecho de poseer un nivel menor de complejidad que las ciudades "primadas" aunque con un panorama institucional denso, generar mayor proximidad y reconocimiento entre actores e incidencia en las decisiones del gobierno municipal, plantear mayores capacidades para prever, prevenir y planificar la ciudad como territorio, tener mayores niveles de autonomía para desempeñar funciones no tradicionales, entre otras.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

provincia de Córdoba en particular. Algunos autores encuadran a las ciudades medias o intermedias entre los límites de 20.000 y 250.000 habitantes (Michelini y Davies, 2009) o entre 50.000 y 500.000 habitantes (Vapnarsky y Gorojovsky, 1990; Fox, 1985) [81] . Bajo la categorización de Vapnarsky y Gorojovsky (1990), se establece una segmentación de la población según la magnitud de la aglomeración, alcanzando las ciudades pequeñas los límites entre 20.000 y 50.000 habitantes, las Aglomeraciones de Tamaño Intermedio menores entre 50.000 y 400.000 habitantes y las mayores entre 400.000 a 1.000.000 habitantes.

El universo para la presente tesis está formado por los gobiernos locales que alcanzan la condición de Municipios-Ciudad en la Constitución de la provincia de Córdoba, con un mínimo de 10.000 habitantes. Los municipios-ciudad son los que presentan el mayor grado de autonomía, sobretodo en el orden institucional, al poder dictar sus Cartas Orgánicas y definir con mayor independencia del nivel provincial, las competencias en relación a la gestión urbana local. Dentro de este universo, se analizarán municipios de distinto tamaño poblacional en el rango de 10.000 a 100.000 habitantes, es decir ciudades medianas y pequeñas dentro del sistema urbano nacional, que se encuentran en la región pampeana al sudeste de la provincia de Córdoba (Departamentos General San Martín y Unión) y que cuenten con diferentes niveles de desarrollo socio-económico y diversificación de sus bases económicas.

Para la selección de casos de estudio de la presente tesis, se tomará la jerarquización del sistema urbano nacional elaborado por el Plan Estratégico Territorial (Avance II, 2011)[82], considerando que el Gran Córdoba que cuenta con el 40,20% de población provincial y se posiciona como único Nodo Nacional provincial (2º categoría)[83] y la ciudad de Río IV con el 5% de población provincial siendo el único Nodo Regional provincial (3º categoría). Los Nodos Subregionales (4º categoría), alcanzan el 18% de la población provincial (594.358 habitantes), incluyendo 15 conglomerados[84] y los Nodos Microregionales (5º, 6º y 7º categoría) alcanzan el 37% de la población provincial con 401 localidades. El estudio de las ciudades medianas y las pequeñas de la provincia de Córdoba (representadas por los Nodos Subregionales y Microregionales) es de vital importancia, debido a que alcanzan más del 55% de la población, contabilizando 1.820.974 habitantes.

[81]Citados por Gargantini, 2012.
[82]Plan Estratégico Territorial. Avance II: Argentina Urbana. Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización. 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011. Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/fc1300.pdf>, consultado el 25 de julio de 2016.
[83]Junto al Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran San Miguel de Tucumán, concentran más del 50% de la población urbana del país (Plan Estratégico Territorial - Avance II, 2011).
[84]Incluyen a 24 localidades que van de los 11.809 habitantes (Ciudad de Oliva) a los 99.308 habitantes (Conglomerado de la Ciudades de Villa María y Villa Nueva).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

La selección de casos para la presente tesis, considera la Ciudad de Villa María con el 2,4% de población provincial (con 80.006 habitantes[85], cabecera del Departamento General San Martín y Nodo Subregional principal de la provincia), la Ciudad de Bell Ville con el 1% (con 34.439 habitantes, Nodo subregional y cabecera del Departamento Unión) y la ciudad de Villa Nueva con el 0.6% (con 19.362 habitantes, conformando el conglomerado de Villa María, siendo un Nodo Microregional).

Atendiendo a la importancia de las ciudades medianas y pequeñas en el sistema provincial de Nodos Subregionales y Microregionales, se propone el estudio actualizado de tres Municipios-ciudad: Villa María, Bell Ville y Villa Nueva, con escalas urbanas diferenciadas poblacionalmente y estructuras institucionales municipales de diferente envergadura, para analizar las estrategias de acceso y los instrumentos de gestión municipal de suelo implementados.

3.1.2. Delimitación y justificación del período temporal

El período temporal seleccionado, abarca desde el año 2010 al año 2017, considerando la importancia de los datos oficiales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, realizado por el INDEC en el año 2010 y al menos dos períodos de gobierno local (de cuatro años cada uno, contactando a las autoridades y técnicos vinculados a suelo y vivienda, que se han desempeñado en esos años), que permitan conocer el desarrollo de las estrategias llevadas adelante por los sectores populares en el marco de la implementación de instrumentos de gestión municipal de suelo en ciudades medianas y pequeñas. Para los análisis urbanos, se tomaran períodos más largos, a fin de evaluar los procesos de crecimiento ocurridos con posterioridad a la crisis del año 2001 hasta el año 2017.

3.2. Caracterización de las ciudades medianas y pequeñas seleccionadas como casos de estudio

La ciudad de Villa María se encuentra ubicada en el centro geográfico de la República Argentina, en el Departamento General San Martín (Sudeste de la Provincia de Córdoba), en las márgenes del Río Ctalamochita que la separan de la ciudad de Villa Nueva (*Gráfico Nº 01)*.

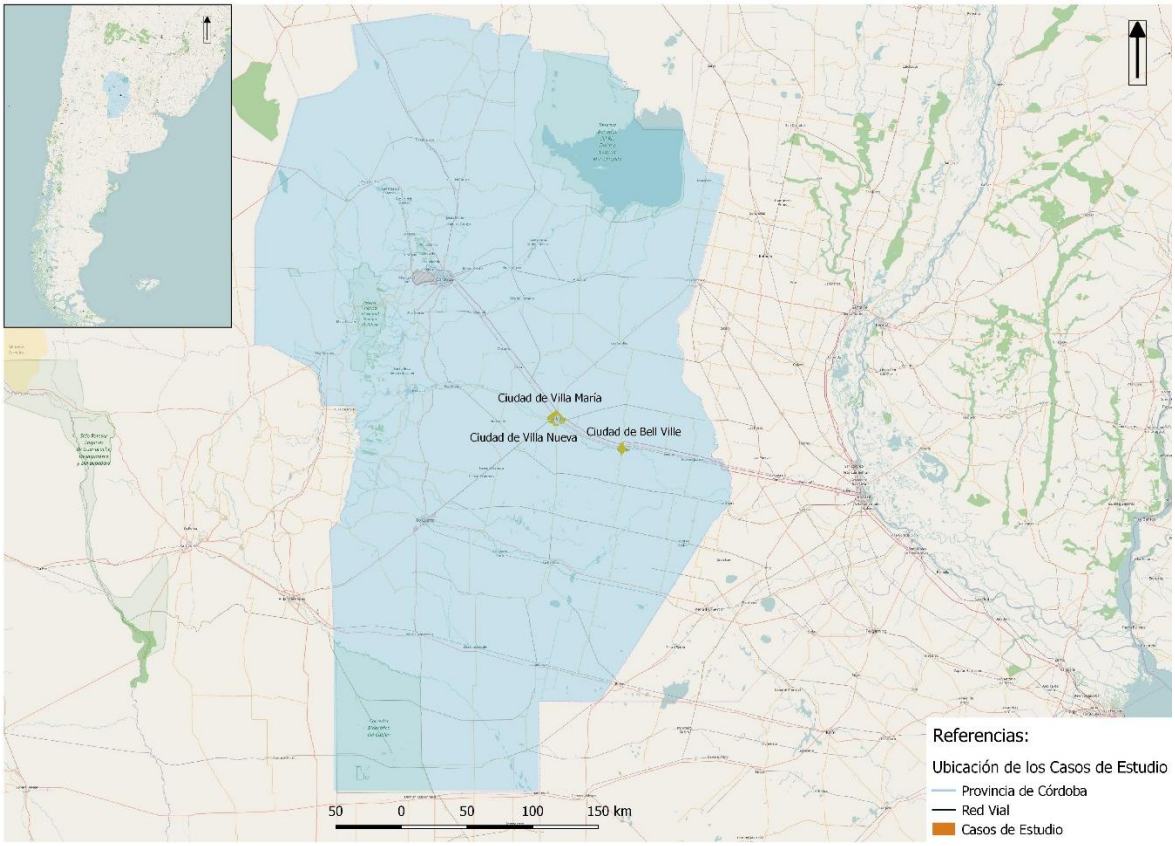
[85] Datos según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 – INDEC - Resultados definitivos Departamento General San Martín - Provincia de Córdoba. La proyección de población para el año 2016, alcanzaba los 86.350 habitantes para la ciudad de Villa María, 36.052 habitantes para la ciudad de Bell Ville y 21.537 habitantes para la ciudad de Villa Nueva, según el Observatorio Integral de la Región (OIR) UNVM.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

3.2.1. Estructura urbana físico funcional de la Ciudad de Villa María

Las vías de conexión regional son las Rutas Nacionales Nº 9 y Autopista Córdoba-Rosario, la Nº 158 y las Rutas Provinciales Nº 4 y Nº 2. La ciudad cuenta con cuatro ejes que conforman la red vial urbana-regional de la ciudad organizando el área central y pericentral[86] (*Gráfico Nº 02*).

Gráfico Nº 01-Plano de ubicación de los casos de estudio seleccionados en la provincia de Córdoba



Fuente: Elaboración propia. Base de Open Street Map (2017) y procesamiento de imagen en Quantum GIS v2.18.4.

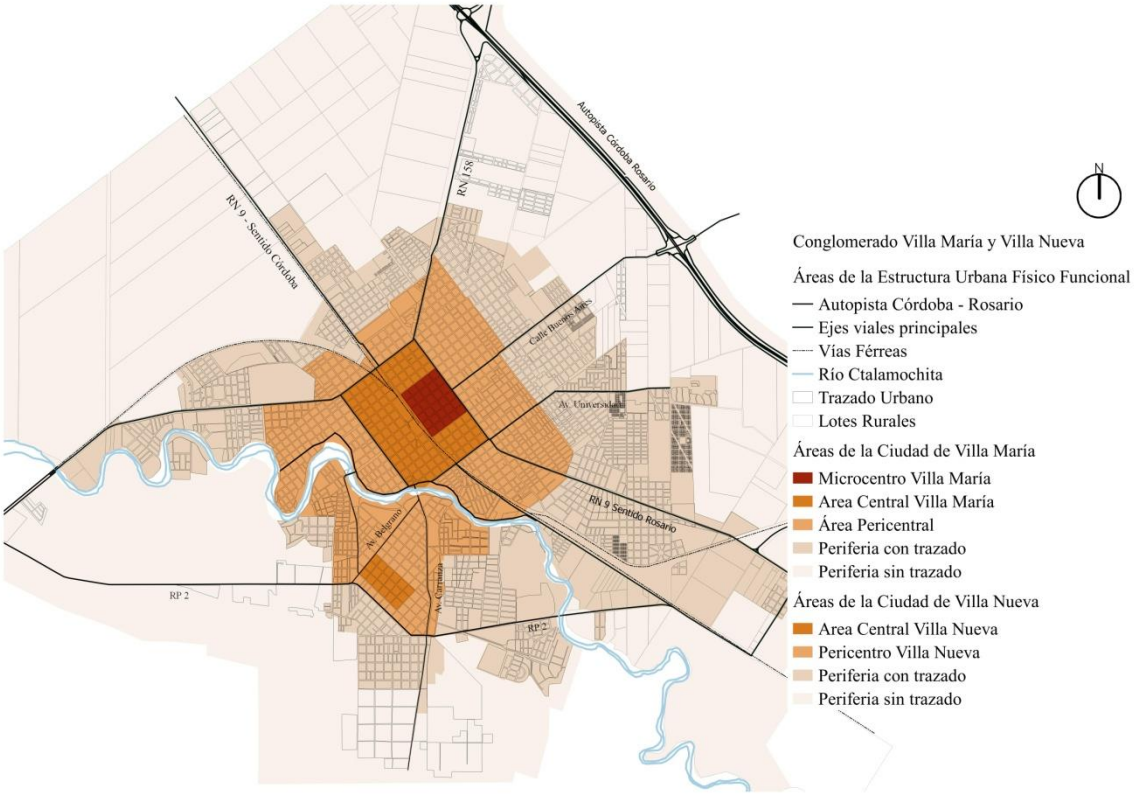
El microcentro local es el área de mayor jerarquía funcional urbana y regional, con una gran concentración de usos de suelo, tanto comercial, de servicios, financiero, gastronómicos y equipamientos de diversas instituciones.

[86] Son: el eje Noroeste-Sudeste conformado por Bv. España-Alvear; el eje Noreste-Sudoeste a partir del Bv. Vélez Sarsfield; el eje Noroeste-Sudeste dado por Bv. Italia-Cárcano y por último en Bv. Sarmiento en el eje de Sudoeste-Noreste.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En la ciudad existen diferentes ejes que se destacan por su concentración de actividades con mixtura de uso residencial comercial, institucional, recreativo, sin manifestarse incompatibilidades destacadas[87].

Gráfico Nº 02-Plano de las áreas del Conglomerado Villa María - Villa Nueva, año 2017.



Fuente: Elaboración propia. Base de relevamiento de campo y procesamiento de imagen en Quantum GIS v2.18.4.

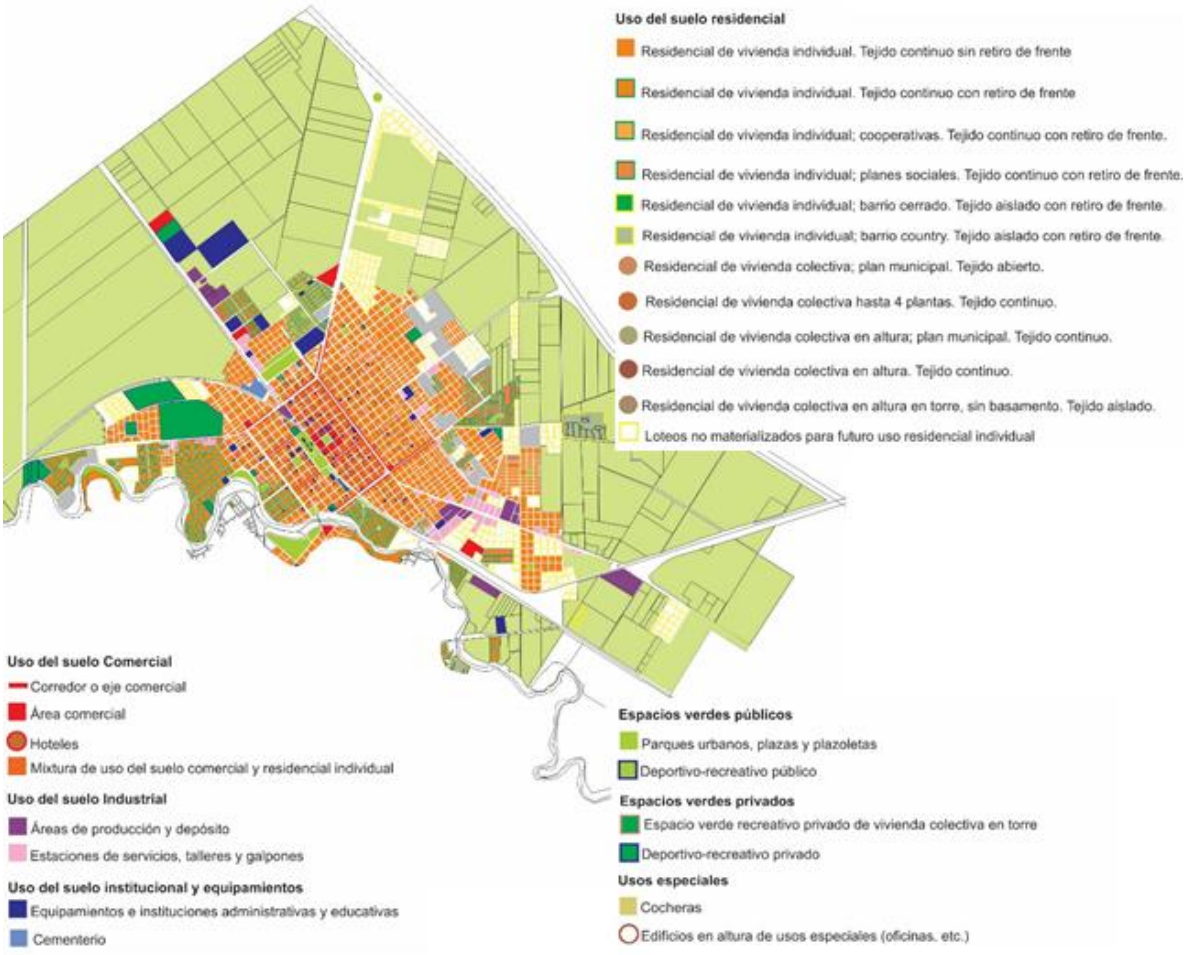
En cuanto al uso de suelo recreativo, cultural y de espacios verdes se destacan dos zonas de renovación urbana con jerarquía urbana y regional, una es el área central con el Predio Ferrourbanístico[88] y la otra es la renovación de la Costanera del Río Ctalamochita,

[87]Son el eje Bv. España-Alvear con especialización funcional de uso comercial en los rubros automotores y maquinaria agrícola, autopartes y ferreterías-corralones; el eje de Av. Perón con concentración de uso industrial y comercios de grandes superficies, hasta llegar al Parque Industrial y Tecnológico a 2 km de la ciudad y de incipiente desarrollo; el eje Av. Larrabure- Ruta Nacional N°9 tramo sentido Córdoba, con predominio de uso industrial y comercial, además de institucional de salud, recreativo y educativo (localizándose en sector Noroeste el Hospital Regional Pasteur, Clínica del Sindicato de Camioneros, Predio de la Sociedad Rural y Campus de la Universidad Nacional de Villa María).

[88]Cuenta con diferentes edificios restaurados y otros nuevos que albergan actividades recreativas y culturales, como la Medioteca, Tecnoteca, Centro Cultural “Leonardo Favio” y el Parque de la Vida.

ambas de fuerte identidad y reconocimiento en la identidad local[89]. Según lo informado por el área técnica de planeamiento[90] y corroborado en el relevamiento, los proyectos urbanos más destacados son los equipamientos descentralizados (Dispensarios, Centros del Niño y la familia, Centros de Descentralización local: Municerca), el desarrollo de infraestructuras (agua, cloacas, pavimento, energía y gas) y el Programa de acceso al suelo urbano (PASU I, II y III[91]), (*Gráfico Nº 03*).

Gráfico Nº 03-Estructura Urbana Físico Funcional de la ciudad de Villa María, año 2017



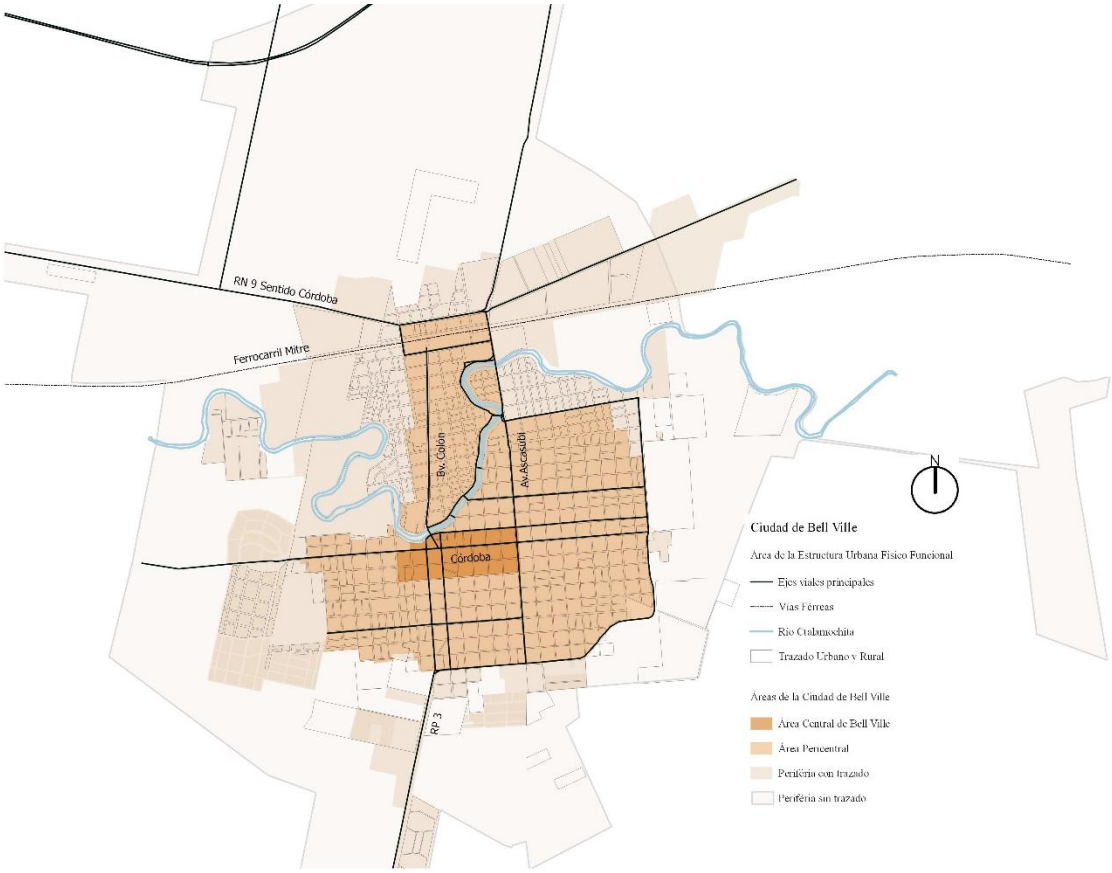
[89]Se destaca el Anfiteatro Municipal con capacidad para 15.000 espectadores, puente colgante Presidente Perón, paseos, zonas de tratamiento paisajístico de interés, lago artificial, frondosa vegetación y áreas deportivas, recreativas y gastronómicas.
[90] Entrevista a la Arq. Silvia Carriazo, Asesoría Técnica y Planeamiento Urbano, enero de 2017.
[91] Concretando 550 lotes para los dos primeros programas, previendo 391 lotes para el tercero, aún no ejecutado (julio 2017).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Fuente: Sistema de información geográfica del Proyecto de Investigación: "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" (Sánchez, et al., 2016-2017). Procesamiento de imagen en Quantum GIS v2.18.4.

3.2.2. Estructura urbana físico funcional de la Ciudad de Bell Ville

La ciudad de Bell Ville se encuentra al Sudeste de la Provincia de Córdoba, es cabecera



del Departamento Unión y es parte de la cuenca del Río Ctalamochita, atravesando este último el centro de la ciudad. Sobre el sector Norte de la ciudad se encuentra la traza del ferrocarril General B. Mitre (transporte de cargas) y la Ruta Nacional N° 9, vinculación Córdoba – Rosario y en sentido Norte-Sur, la Ruta Provincial N°3, que vincula la ciudad con Justiniano Posse y Cintra (*Gráfico Nº 04*).

Gráfico Nº 04-Plano de las áreas de Bell Ville, año 2017.

Fuente: Elaboración propia. Base de relevamiento de campo y procesamiento de imagen en Quantum GIS v2.18.4.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En cuanto a la red vial urbana principal, el Bv. Ascasubi – Bv. F. Alcorta y el Bv. Colón - Bv. Belgrano (continuidad RP Nº 3), vinculan la ciudad sentido Norte-Sur. En sentido Este-Oeste, las vías principales son las calles Córdoba - V. Sarsfield, Tucumán - Avellaneda, Av. Italia - Bv. Pte. Perón, Bv. Ilía - Bv. Maipú, destacándose el uso comercial y de servicios. Sobre las márgenes del río se encuentran tramos parciales de vías estructurantes, al norte Av. Roldán- Av. F. Molina y al sur, calle Tucumán, Av. Ballesteros y Av. B. Ceballos (*Gráfico Nº 05*).

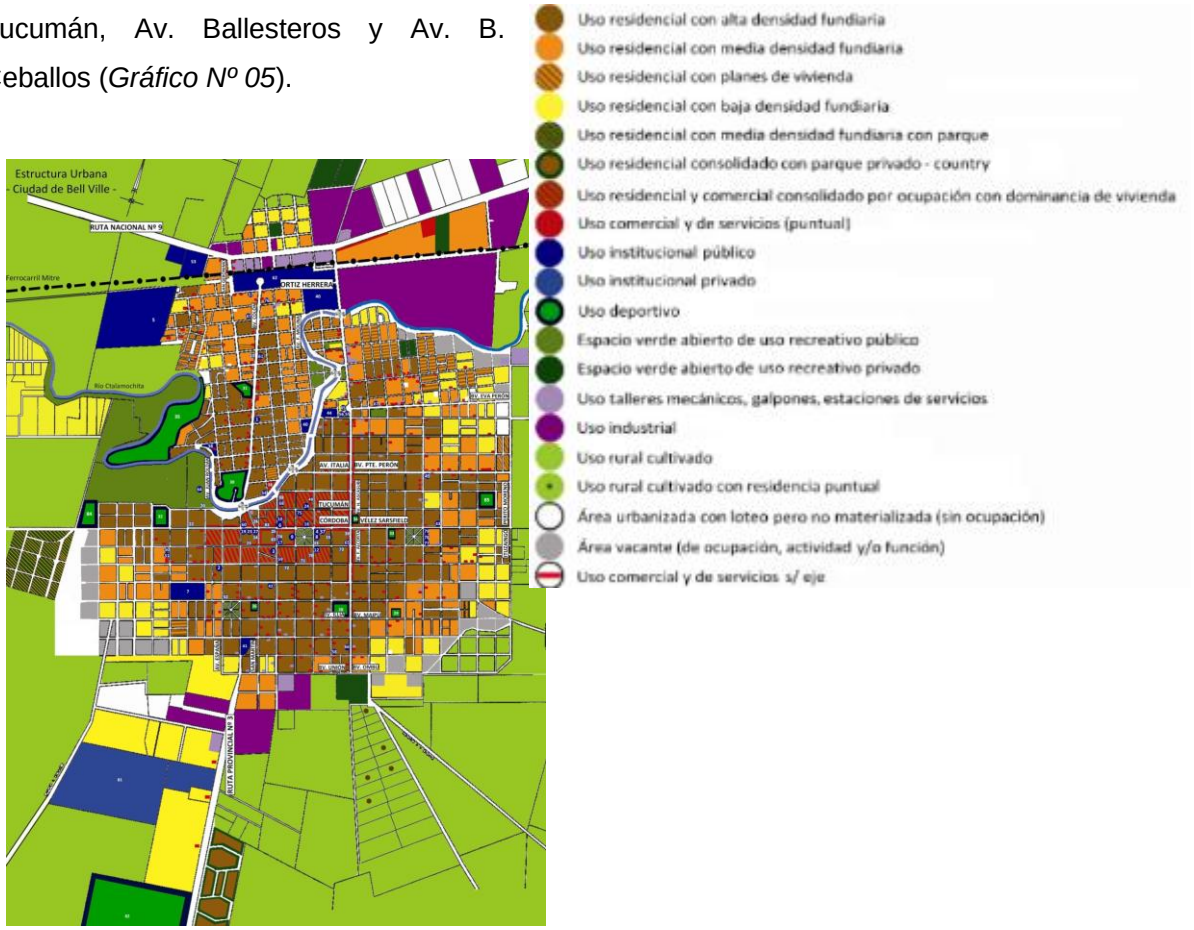


Gráfico Nº 05-Estructura Urbana Físico Funcional de la ciudad de Bell Ville, año 2013

Fuente: Plan Estratégico de Bell Ville 2023 (Brun; Massafara; Sontag, 2011).

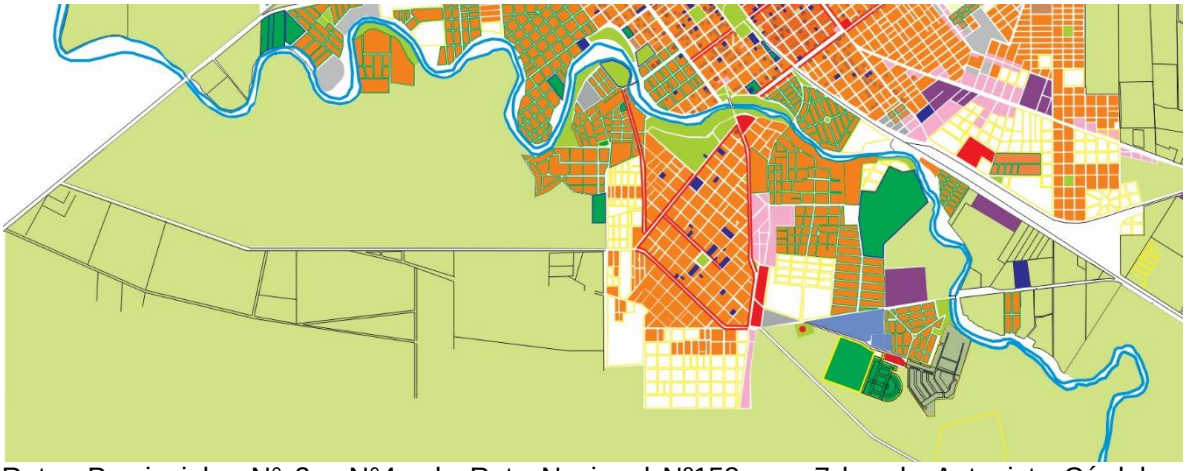
El área central[92] cuenta con la mayor concentración de uso del suelo comercial e institucional con cierta mixtura de uso residencial, con algunos edificios en altura. El área pericentral posee un tejido mixto continuo y discontinuo (en una o dos plantas) con un uso residencial predominante y comercial complementario con algunas actividades incompatibles industriales (talleres mecánicos, estaciones de servicio y depósitos). Las áreas periféricas poseen usos de suelo diferenciados, con predios vacantes sin actividad, loteos residenciales

[92]Comprendida entre calles Salta, H. Yrigoyen, Av. España y Bv. Ascasubi.

aislados, cortaderos de ladrillo, naves industriales de envergadura, área de alto valor paisajístico en el río. El sector que se destaca por su uso industrial es la traza de la RP Nº 9 al norte de la ciudad y en menor medida la RP Nº3 en el sur y algunos predios al oeste en las márgenes periféricas del río. En relación a los equipamientos recreativos, deportivos y espacios verdes, se destacan el Parque público Francisco Tau (Reserva Natural Provincial), los predios privados del Club Bell y el Bell Ville Golf Club además de las plazas San Martín, Haedo, Rubén Márquez y Eva Perón.

3.2.3. Estructura urbana físico funcional de la Ciudad de Villa Nueva

La ciudad de Villa Nueva se encuentra al Sudeste de la Provincia de Córdoba, en el Departamento San Martín, al Sur de la ciudad de Villa María. Sus vínculos regionales son las



Rutas Provinciales N° 2 y N°4 y la Ruta Nacional Nº158, y a 7 km, la Autopista Córdoba-Rosario y la Ruta Nacional N°9, que la conectan con los principales ciudades de la región y el país, respectivamente (*Gráfico Nº 06*). Su territorio de inserción se caracteriza por el desarrollo de actividades agropecuarias e industriales, principalmente metal mecánicas livianas, alimenticias, textiles y químicas. El límite urbano norte y barrera natural de la ciudad de Villa Nueva es el río Ctalamochita.

Gráfico Nº 06- Estructura Urbana Físico Funcional de la ciudad de Villa Nueva, año 2017

Fuente: Sistema de información geográfica del Proyecto de Investigación: "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" (Sánchez, et al., 2016-2017). Procesamiento de imagen en Quantum GIS v2.18.4. Referencias ídem Estructura Urbana Físico Funcional de Villa María.

En relación a su estructura físico-funcional, posee dos ejes moderadamente legibles que definen la red urbana-regional principal de la ciudad, organizando especialmente el área

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

pericentral; estos ejes son: el eje Norte-Sur conformado por la Ruta Provincial Nº 4 (Av. Carranza en el tramo urbano) y el eje Este-Oeste constituido por la Ruta Provincial Nº 2 (Av. Libertad en el tramo urbano) que intercepta la Ruta Nacional Nº 158 en el borde Oeste del radio urbano. A escala urbana se suman como ejes viales principales, la calle Marcos Juárez (sentido Norte-sur) y Belgrano (sentido Noreste-Sudoeste) conectadas a los puentes principales de acceso a la ciudad de Villa María.

El área central[93] está caracterizada por un tejido y perfiles de calle homogéneos, con mixtura de uso institucional de carácter público y privado, comercial y de servicios, además de uso residencial. El principal nodo funcional está conformado por la plaza Capitán de los Andes -perteneciente al período fundacional de la ciudad y componente central del trazado regular del año 1826- y su entorno en el que se encuentran los equipamientos más significativos a escala urbana[94].

En los sectores pericentrales, el tejido es heterogéneo con uso de suelo predominantemente residencial y complementario comercial de escala barrial, que se concentra en la Avenida Carranza, calle Marcos Juárez, Av. Libertad y parcialmente en las calles Belgrano y Lima. En la Av. Carranza se localizan en lotes frentistas los comercios e industrias más importantes de la ciudad y ciertas incompatibilidades de actividades residenciales en loteos tipo parque. Se manifiesta una revalorización y modernización del sector noroeste, en inmediaciones de calle Marcos Juárez Norte (sentido puente J. D. Perón), como arteria circulatoria y comercial. Sobre el borde del río Ctalamochita, se encuentran equipamientos deportivos y recreativos, destacándose los clubes privados y zonas públicas como el Parque Hipólito Yrigoyen. Existe una mixtura de usos de suelo con incompatibilidades en diferentes zonas (usos del suelo residencial, comercial, industrial, recreativo, suelo productivo y predios vacantes).

3.3. Análisis de los procesos de crecimiento urbano y evolución de cada localidad

Según los últimos datos oficiales del Censo Nacional de Viviendas, Hogares y Población 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística de Censos[95], la población total del país es de 40.117.096 personas, lo que representa un crecimiento intercensal de 10,64%. La población de la Provincia de Córdoba totalizó 3.308.876 habitantes, mostrando un crecimiento por debajo del nacional, creciendo 7,89% con respecto a 2001 y representando el 8,25% de

[93]Delimitada por las calles Manuel Belgrano/Modesto Moreno y Mitre/Buenos Aires.
[94]Municipalidad, Banco de Córdoba, Policía y Parroquia Nuestra Señora del Rosario.
[95]Según Informe del Observatorio Integral de la Región. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 – Fuente: INDEC. Resultados definitivos de población para la provincia y el Dpto. General San Martín.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

los habitantes del país[96]. Las regiones que albergan mayores concentraciones de población en la región pampeana, como la región del Gran Córdoba y Gran Rosario, crecieron poco y menos aún que sus provincias (Alonso, 2011)[97]. Según el Plan Estratégico Territorial (Avance II, 2011) las ciudades que más crecieron se ubican en el estrato entre los 50.000 y 500.000 habitantes, coincidente con las ciudades intermedias, quedando con un menor ritmo de crecimiento de las ciudades más grandes. Estas tendencias se manifiestan por encima del crecimiento poblacional intercensal de la provincia Córdoba (Censo INDEC, año 2001-2010), tanto en la ciudad de Villa Nueva (14.18%) como en la Ciudad de Villa María (9.96%), siendo la ciudad de Bell Ville la que presenta los valores más bajos con el 5.5%. Si evaluamos la proyección de crecimiento en 15 años, del 2001 al 2016, observamos que el incremento poblacional es más destacado, alcanzandoen Villa Nueva el 30.61%, en Villa María el 19.66% y en Bell Ville el 12.4%[98].

Para realizar el análisis de los procesos de crecimiento urbano, se consideraron pautas de la metodología utilizada en el PET Avance III (2015:54): *Tejidos residenciales en áreas de expansión urbana*[99], que pretende "…dimensionar los efectos territoriales de los patrones de urbanización dominantes" (PET Avance III, 2015:54)[100]. A nivel cartográfico, se realizaron tres tareas paralelas, por un lado un rastreo de imágenes satelitales que permitieran la comparativa actualizada dentro del período 2001-2016, elaborando una cartografía con dos cortes temporales (2002-2013 y 2004-2016), que muestran la dinámica de la expansión de la mancha urbana. Se utilizaron imágenes satelitales IKONOS – 2[101], Imagen Pan Sharp[102], GDAL[103], Google Earth[104], LANDSAT 5 y LANDSAT 8[105] y se procesaron en softwares libres GvSIG 2.3, Quantum GIS 2.18.4 y SAS Planet, identificando a través de una combinación de

[96] Según Informe de Infraestructura Habitacional de los Hogares de la Provincia de Córdoba, sistematizado en Julio de 2014. Realizado por la Dirección de Estadísticas Socio-demográficas, Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba.
[97] El Gran Córdoba pasó de 1.513.140 habitantes en 2001 a 1.554.510 en 2010. Alonso, Guillermo (2011) "Población". Dirección Nacional de Población. Registro Nacional de las personas, 2011, año 4, número 7.
[98] Comparativa Censo 2001 (INDEC) y proyección de población para el año 2016 del Observatorio Integral de la Región (OIR), UNVM.
[99] Dimensión: Asentamientos y Urbanización, Temática: Pautas de crecimiento, Indicador: Tejidos residenciales en áreas de expansión urbana (PET Avance III, 2015:54).
[100] Plan Estratégico Territorial. Avance III (2015). Indicadores de Desarrollo Territorial de la República Argentina. Atlas ID. Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
[101] Imagen Satelital de Villa María y Villa Nueva, año 2002. Propiedad: UNVM.
[102] Imagen Satelital de Villa María, año 2013. Propiedad: Municipio de Villa María.
[103] Imagen Satelital de Bell Ville, año 2013. Propiedad: Municipio de Bell Ville.
[104] Imagen Satelital de Villa María, Villa nueva y Bell Ville, año 2013 y 2016.
[105] Imágenes LANDSAT Villa María, Villa nueva y Bell Ville, año 2017. LANDSAT 5 Sensor TM Bumper y LANDSAT 8 sensor OLI TIRS, descargadas del Servicio Geológico de Estados Unidos USGS (Earth Explorer). Disponible en: <http://earthexplorer.usgs.gov/>, consultado el 18 de junio de 2017.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

bandas en falso color urbano: el suelo urbano (colores blanco y magenta), suelo desnudo (verdes), vegetación (verdes oscuros) y agua (azules y negro). Por otro lado se geolocalizaron los elementos del trazado (manzanas, vías principales, barreras naturales), solicitados a los Municipios[106] y creados por elaboración propia a partir de geoprocesos, definiendo las áreas urbanas, loteos y zonasde interés de cada ciudad, con información del Proyecto de Investigación[107] y del Plan Estratégico 2023 Bell Ville[108]. Se definieron6 (seis) tipos de loteos: loteos e intervenciones residenciales del Estado, Tomas de tierra (como modalidad típica encontrada en los 3 casos de estudio), loteos cooperativos / asociativos (ejecutados por asociaciones o instituciones de la sociedad civil), loteos privados abiertos, loteos privados cerrados y lotes rurales. Además se agregaron los lotes vacantes o expectantes (en los términos de Curtit, 2003) y se localizaron los radios censales (Censo 2010) que presentan zonas de vulnerabilidad habitacional cuantitativa y cualitativa según cinco variables[109], para determinar agrupación o dispersión de los mismos en las áreas urbanas. Por último se ratificarony supervisaronlos procesos detectados con un vuelo aéreo de las áreas centrales, pericentrales y periféricas (ciudades de Villa María y Villa Nueva en 2017) y fotografías a nivel peatonal en las tres ciudades de estudio (entre marzo y junio de 2017). Sobre ésta base combinada del trabajo cartográfico, el análisis de informes del Proyecto de Investigación[110] y del Plan Estratégico 2023 de Bell Ville[111], se caracterizan los procesos de crecimiento urbano y evolución de cada localidad.

Procesos en la Ciudad de Villa María

En relación a las formas de crecimiento urbano de la ciudad de Villa María, se manifiestan procesos de *consolidación* por ocupación de suelo y completamiento de

[106] El municipio de Villa María cuenta con información digital para descargar vía web, el municipio de Bell Ville suministró la información vía Dirección de Vivienda y el municipio de Villa Nueva no cuenta con bases cartográficas actualizadas por lo que se elaboró la misma en su totalidad.
[107] Proyecto de Investigación “Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva” Financiado por SPU, Unidad Académica: IAPSC. UNVM. Monto Financiado en el año 2016: U$s1437.- y en el año 2017: U$s1437.- Directora: Sánchez, Mónica. Equipo de Investigación: Moya, Adriana; Álvarez, Marcelo; Yáñez, Javier.
[108]Plan Estratégico Bell Ville 2023, Usos de suelo urbano (Brun, Massafara, Sontag: 2013).
[109] Mayores porcentajes de casos en los radios censales según déficit cuantitativo de hacinamiento por hogar y calidad irrecuperable de la vivienda y según déficit cualitativo de irregularidad en la tenencia (ocupantes de hecho, propietarios sólo de la vivienda), hacinamiento por cuarto y calidad insuficiente en la conexión de los servicios básicos.
[110] Proyecto de Investigación “Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva” Financiado por SPU, Unidad Académica: IAPSC. UNVM. Monto Financiado en el año 2016: U$s1437.- y en el año 2017: U$s1437.- Directora: Sánchez, Mónica. Equipo de Investigación: Moya, Adriana; Álvarez, Marcelo; Yáñez, Javier.
[111]Plan Estratégico Bell Ville 2023, Usos de suelo urbano (Brun, Massafara, Sontag; 2011).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

infraestructura en todo el pericentro y en ciertas áreas periféricas[112] (estando consolidada toda el área central con mixtura de usos). La *densificación* se manifiesta en el área central, mayormente en el microcentro y área central norte y en menor medida en el centro sur y en algunos barrios pericentrales[113], tanto en planta (más parcelas o unidades funcionales por lote) como en altura (mayor superficie construida y mayor cantidad de unidades por lote). Los procesos de *renovación* se manifiestan de manera diferenciada sean centrales, pericentrales o periféricas. En el área central se dan por renovación en la subdivisión del suelo, por cambios de usos (residenciales colectivos de hasta 4 plantas y edificios en altura de 12 plantas, cocheras, comercios, instituciones y equipamientos), por las formas de ocupación y de la edificación (adecuaciones a edificios existentes y nuevos edificios demoliendo edificaciones antiguas). En el área central norte se manifiesta una zona de vulnerabilidad habitacional, alcanzando un 11% de hacinamiento por cuarto[114]. En el pericentro[115] los procesos de renovación se dan en el cambio de usos de suelo (residenciales colectivas de hasta cuatro plantas, comerciales y de servicios en red vial principal y en menor medida equipamientos) y por las formas de ocupación y/o en la edificación. Se verifican niveles de hacinamiento moderados y pocos lotes vacantes o expectantes, con un promedio bajo de densidadbrutade44hab/hay un máximo de 77 hab/ha[116]en el área central. Existe una zona de vulnerabilidad habitacional en el área periférica sudeste: Barrio Rivadavia[117]. En la periferia[118], la renovación se da por nuevos amanzanamientos y parcelarios, por cambios de usos de suelo con gran heterogeneidad (talleres e industrias, comercios y servicios en red vial principal, planes de vivienda, nuevos loteos privados, grandes superficies comerciales). En la

[112] Barrios Pericentrales: Gral. Paz, Gral. Güemes, Sáenz Peña, Almirante Brown, Trinitarios, Carlos Pellegrini, Florentino Ameghino, Lamadrid, San Justo, Rivadavia, Santa Ana, Sarmiento, Palermo y Mariano Moreno. Barrios periféricos: Nicolás Avellaneda, San Juan Bautista, Parque Norte, San Martín, Los Olmos, Evita y Las Playas (consolidación por ocupación y completamiento de infraestructura).

[113] Datos corroborados en Proyecto de Investigación: "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" (Sánchez, *et al.,* 2016-2017), e información suministrada en las entrevistas mantenidas en enero de 2017, con el área de Asesoría Técnica y Planeamiento Urbano y Obras Privadas del Municipio de Villa María, siendo los barrios pericentrales con mayor dinámica: Rivadavia, Florentino Ameghino, Lamadrid, San Justo y Güemes.

[114] Georreferenciación de Radios Censales del Censo, 2010 (INDEC).

[115] Renovación destacada en barrios pericentrales de niveles socioeconómicos medios y altos: Palermo y Mariano Moreno, por cambio de subdivisión de suelo en modalidad de subdivisión simple y usos residenciales colectivos con tipologías tipo "Housing" o condominio y PH.

[116] Le siguen dos sectores pericentrales al este, en Barrio San Justo y Gral. Lamadrid con niveles socioeconómicos medios.

[117] Área periférica sudeste: Viviendas con 2 o más hogares (9% de los casos del radio censal), según datos Censo, 2010 (INDEC).

[118] Renovación destacada en barrios periféricos: Nicolás Avellaneda y San Martín (consolidación por ocupación continua en lotes individuales), Los Olmos (consolidación por ocupación continua y completamiento de infraestructura y calles).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

periferia es donde se verifican mayores zonas de vulnerabilidad habitacional, zona noroeste (Barrio La Calera), zona noreste (Barrio F. Botta, N. Avellaneda, San Martín y San Nicolás) y sudeste (Barrio Los Olmos, Industrial, Evita y Las Playas)[119], con alta subutilización de suelo (suelo vacante o expectante en todos los sectores periféricos y bordes de barrios antiguos), constatándose 3 (tres) tomas de tierra con posterior intervención Estatal[120].Los lotes vacantes se encuentran dispersos mayoritariamente en la periferia, representado el 8.49% del trazado urbano y el 3.03% del radio urbano de la ciudad[121], valor similar a los alcanzados en ciudades medianas en el documento PET Avance II, donde los vacíos intersticiales varían entre el 5 y 9% con mayores costos económicos y socio-ambientales, siendo los mismos significativos (*Gráfico Nº 07*).

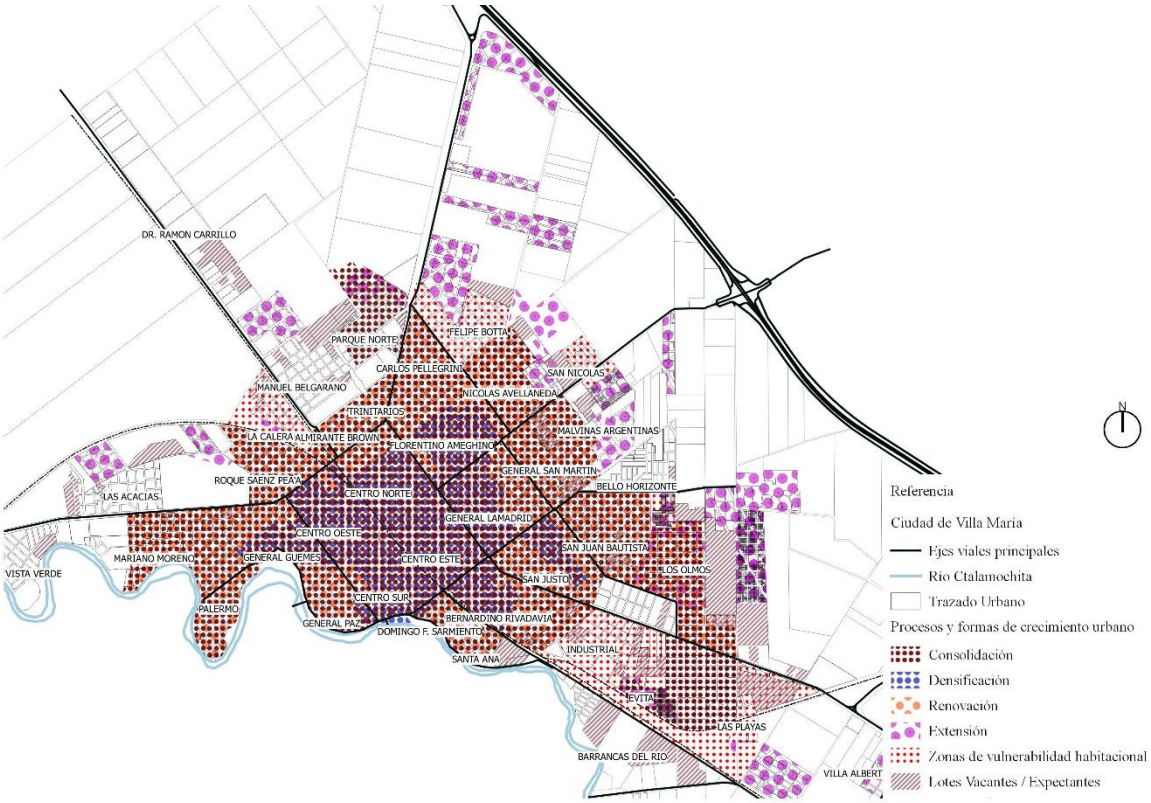
[119] Zona noroeste: Altos valores de irregularidad en la tenencia (24-35% de los casos del radio censal) y hacinamiento por cuarto (52% de los casos del radio censal). Zona noreste: Hacinamiento por hogar (10% de los casos del radio censal), viviendas irrecuperables por su calidad constructiva (0.98% y 2.64%), hacinamiento por cuarto (41-42% de los casos del radio censal). Zona Sudeste: Hacinamiento por hogar (9% de los casos del radio censal), viviendas irrecuperables por su calidad constructiva (4.35% de los casos del radio censal), irregularidad en la tenencias del suelo (36-50% de los casos del radio censal), hacinamiento por cuarto (43% de los casos del radio censal), calidad insuficiente en la conexión de los servicios básicos (86.23%-95.66% de los casos del radio censal). Datos Censo 2010 INDEC.

[120] Al noroeste: Barrio La Calera con intervención en infraestructuras, al sudeste en barrio Los Olmos y barrio Las Playas “Gabines” del ferrocarril con intervenciones en mejoras edilicias.

[121] Con 269 hectáreas con 4834 m2, repartidas dentro de la periferia urbana con trazado y que al menos tengan 3 (tres) bordes de contacto con el trazado. De este modo se excluyen lotes rurales que se encuentran en el Radio Urbano, aunque los mismos se encuentren sin actividad.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Gráfico Nº 07- Procesos de Crecimiento de la ciudad de Villa María, año 2017



Fuente: Elaboración propia. Sistema de información geográfica con base a relevamiento de campo del Proyecto de Investigación: "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" (Sánchez, et al., 2016-2017). Procesamiento de imagen en Quantum GIS v2.18.4.

La dinámica de *expansión* por fragmentos y agregación hacia la periferia desde el año 2002, se manifiesta mayoritariamente por loteos privados de carácter abierto (en mayor medida urbanizaciones de uso residencial, comercial y de servicios) con el 65.35% del total de la expansión urbana y loteos privados cerrados con el 7.02%[122], le siguen los loteos e intervenciones públicas habitacionales con el 15.11%[123] y los loteos cooperativos/ asociativos habitacionales alcanzan el 12.52%[124]. La totalidad de los loteos públicos, privados y cooperativos/ asociativos alcanzan las 432 Hectáreas con 3536m2, equivalentes a 588

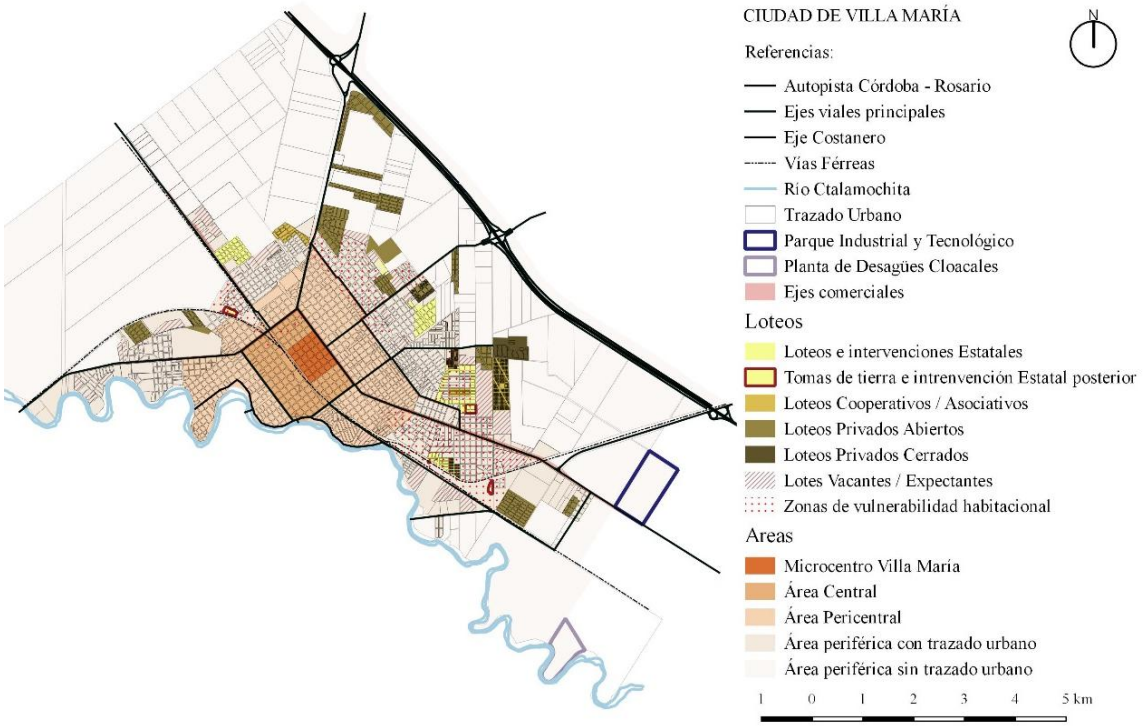
[122] Loteos públicos abiertos con 282 hectáreas con 5253m2 y loteo cerrado "La Negrita" con 30 hectáreas con 3664m2.

[123] Se incluyen PASU I (Barrio Ramón Carillo) y PASU II (Barrio Malvinas Argentina-San Martín), Plan Provincial 400 viviendas en barrio Malvinas Argentinas, intervenciones en barrio Los Olmos y Las Playas (no se incluyen las superficies de estos barrios, por ser existentes en el trazado urbano) y Barrio Evita. También se incluyen tomas de tierras con intervención posterior del Estado Municipal en barrio La Calera, Los Olmos y Gabines de barrio Las Playas. Las intervenciones públicas incluyen las 65 hectáreas con 3232m2.

[124] Se incluyen barrio Empleados Públicos (Parque Norte), barrio Los Olmos y las Playas (intervenciones aisladas de caritas Vivienda Diócesis de Villa María) y Barrio Asociación Civil Encuentro Comunitario. Alcanzando las 43hectáreas con 6067m2.

canchas de fútbol de nuevo suelo urbano, entre el año 2002 y 2016, siendo el 13.62% del trazado urbano y el 4.86% del radio urbano, para loteos de baja densidad.Este porcentaje se encuentra dentro de los altos valores de crecimiento de las ciudades medianas de Argentina (las que más han crecido en los últimos años), que asevera que en 20 años, la superficie urbana creada en este tipo de ciudades, alcanza entre un 14% y un 30% de loteos formales de baja densidad (PET Avance II[125]), (*Gráfico Nº 08*).

Gráfico Nº 08 - Plano de los procesos de expansión periféricos de la ciudad de Villa María. Período 2002-2016.

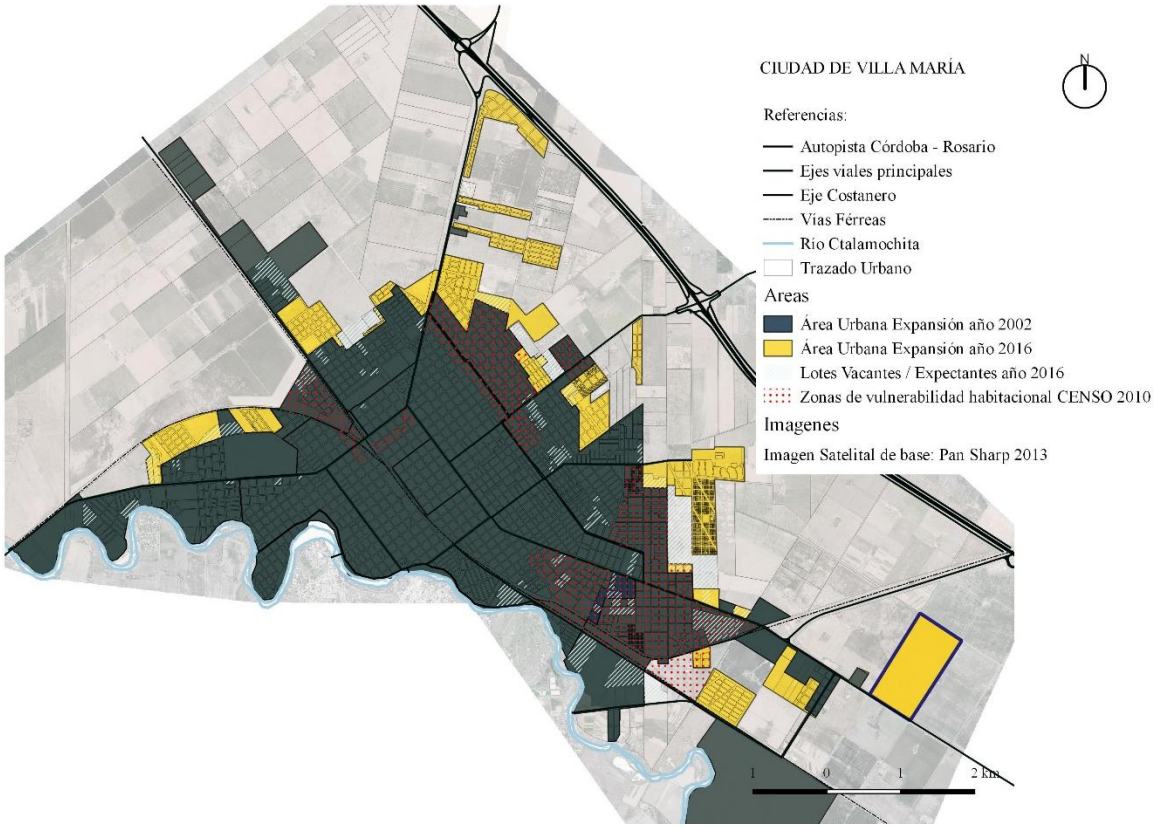


Fuente: Elaboración propia. Sistema de Información geográfica con base a relevamiento de campo, a entrevistas a autoridades municipales vinculadas a tierra y vivienda, a delimitación de zonas vulnerables según Censo 2010 y a delimitación de áreas por Proyecto de Investigación "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" (Sánchez, et al., 2016-2017). Procesamiento de imagen en Quantum GIS v2.18.4.

[125] Según el PET Avance II, el aumento promedio de nuevo suelo urbano por año en ciudades medianas es del 0.7 y 1.5%, siendo en Villa María del 0.97% por año, en Bell Ville de 0.89% por año y en Villa Nueva del 2.02% por año.

Se mantiene una baja densidad bruta y se expande considerablemente la mancha urbana con un aumento de población en 15 años del 19.7% (entre el Censo 2001 del INDEC y la proyección poblacional 2016 del OIR UNVM). Se elaboró el plano que sintetiza el consumo de suelo urbano por procesos de expansión periféricos de la ciudad de Villa María *(Gráfico Nº 09).* Según datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Córdoba[126], el incremento edilicio durante el período 2008 a 2016, se registraron 186.103 m2 de superficie cubierta promedio por año[127].

Gráfico Nº 09- Plano de consumo de suelo urbano por procesos de expansión periférico de la ciudad de Villa María. Análisis comparativo del período 2002-2016



Fuente: Elaboración propia. Sistema de Información geográfica con base imagen satelital IKONOS -2 del 12 de septiembre de 2002 y Pan Sharp del año 2013, complementada con LANDSAT 8 – OLI TIRS (Colores

[126] En base a datos que entrega el municipio a la Dirección de Estadística. Disponible en: <http://estadistica.cba.gov.ar/Econom%C3%ADa/SectoresEcon%C3%B3micos/Construcci%C3%B3n/tabid/120/language/es-AR/Default.aspx> consultado el 14 de mayo de 2017.

[127] Se destacan como picos máximos de crecimiento el año 2015 con 261.236 m2 de superficie cubierta registrada por el Municipio con 1086 permisos, siendo un 46% para viviendas (lo que equivale a un 40.37% por encima del promedio anual del período 2008-2016); le siguen el año 2011 con 233.478 m2 y por último el año 2008 con 213.843 m2 de superficie cubierta registrada.

RGB: 4,3,2) septiembre de 2016 y polígonos vectoriales de extensión del área urbana. Procesamiento de imagenen Quantum GIS 2.18.4.

Gráfico Nº 10- Imágenes aéreas de loteos Estatales y Tomas de tierra de la ciudad de Villa María.

Fuente: Fotos aéreas del Equipo de investigación: "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" (Sánchez, et al., 2016-2017).
Loteos Estatales: Barrio Malvinas Argentinas (izquierda) yBarrio Evita (derecha). Año 2017

Fuente: Fotos aéreas del Equipo de investigación: "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" (Sánchez, et al., 2016-2017).
Tomas de Tierra en barrio Los Olmos (izquierda) y en barrio La Calera (derecha). Año 2017

La densidad neta de los nuevos loteos privados abiertos es muy baja, según la tendencia de ocupación manifiesta actualmente en el sector Norte de la ciudad, rondando entre los 41 y 66 habitantes por hectárea[128] y el promedio de los precios por m2 de lote, oscila entre U$s

[128] La densidad neta según la tendencia de ocupación manifiesta, fue calculada en relación al tamaño de lote típico de la urbanización (250m2 y 350m2) para vivienda unifamiliar (promedio de 3 personas por hogar), descontando los espacios a donar al Municipio según Ordenanza Municipal Nº4601 y 4602), como son las superficies de calles (promedio de 14m de ancho), espacios verdes (10% de la superficie del loteo, sin considerar reducciones por canteros de red vial) y espacios comunitarios (5% de la superficie del loteo). Para este cálculo no se consideraron los loteos que

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

51,15 y U$s70,75 el m2 (junio 2017)[129], siendo prácticamente el doble de los valores encontrados en lotes urbanos de barrios populares (con similares servicios) que rondan los U$s28,73.- el m2[130].

Procesos en la Ciudad de Bell Ville

En relación a las formas de crecimiento urbano de la ciudad de Bell Ville[131], se manifiestan procesos de *consolidación* por ocupación de suelo y completamiento de infraestructura (con usos residenciales, comerciales, institucionales y de equipamiento) en el pericentro[132] y parcialmente en las zonas periféricas[133]. En el área central se da un proceso incipiente de *densificación* en planta con un mayor número de unidades funcionales por lote (siendo poco significativa la densificación en altura). Los procesos de *renovación* se manifiestan en toda la ciudad, por un lado en el área central y pericentral se dan por cambios de usos de suelo (residenciales colectivos de hasta 2 plantas, comerciales y de servicios e institucionales[134]), por las formas de ocupación y de la edificación (remodelaciones a edificios existentes y nuevas construcciones). En el área central no se detectan zonas de vulnerabilidad habitacional, ni tampoco condiciones de hacinamiento ni suelo vacante significativo. Las densidades brutas promedio son bajas (similares a Villa María) con 44hab/ha y máximas de 76hab/ha en Barrio Haedo[135].En la periferia se dan procesos de renovación por nuevos amanzanamientos y parcelarios, por cambios de uso con cierta heterogeneidad (talleres e

---

incluyen zonas comerciales urbanas o regionales, ni predios para industrias o áreas de servicio. Se calcularon las densidades netas en los Loteos Francisco García, La Arbolada y Solares del Norte.

[129] Valores de clasificados locales (El Diario del Centro del país) y provinciales (La Voz del Interior), rastreados entre junio de 2017: Loteo Francisco García entre U$s 51,15 y U$s 60,35.- el m2.-; La Arbolada U$s 59,77 el m2; La Arbolada 2 U$s 63,22.- el m2; Solares del Norte entre U$s 65,52.- y U$s 70,74 el m2; Campos del Este entre U$s 57,47 y U$s 66,15 el m2, Valle Escondido U$s 68,97 el m2, Botánico U$s 56,03 el m2; Don Guillermo U$s57,47.

[130] Los valores consultados a los entrevistados de la ciudad de Villa María, en Bº Las Playas, Los Olmos, La Calera, Botta (barrio inmediato a las nuevas urbanizaciones), alcanzaban los U$s 6897.- y U$s 10345.- por terreno, equivaliendo a U$s 28,74 el m2 de lote típico.

[131] La ciudad no cuenta con barrios formalizados, sino con denominaciones de los centros vecinales (que tomaremos como barrios) y denominaciones populares (que utilizaremos como sectores).

[132] Consolidación significativa residencial: Zona Sur en los barrios Aran, Maipú y Malvinas, zona este: Rubén Márquez y 20 de Junio.

[133] Consolidación significativa residencial: Zona Sudoeste en los barrios Haedo, Bello Horizonte y Nuevos Loteos Altos del Molino y Campo del Oeste, Zona Noreste en barrio Ascasubi oeste y barrio Allende, Zona Noroeste en barrio Jardín, Renacer y San Gerónimo; Consolidación mínima residencial: Zona Sur aledañas a RP 3, zona sudeste en barrio Costa Esperanza; Consolidación mínima con talleres e industrias: Zona este en barrio Ascasubi oeste y zona noreste RN 9.

[134] Especialmente en Bv. Colón, Bv. Ascasubi – Bv Alcorta y calle Córdoba.

[135] Le siguen Barrio Malvinas (denominado popularmente “El Triángulo”) y Haedo Norte.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

industrias, comercios en red vial principal, planes de vivienda [136], nuevos loteos de extensión[137]), verificándose mayores valores del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en los bordes del trazado donde se detectan 4 (cuatro) zonas con severo déficit en materia habitacional[138] y una Toma de tierra: Villa Carlitos. Los lotes vacantes / expectantes[139] se encuentran dispersos en la periferia urbana, quedando los mismos mayoritariamente fuera del trazado y siendo generados por las propias expansiones de loteos nuevos, representando el 5.93% del trazado urbano y el 2.29% del radio urbano[140], ambos valores menores a los de Villa María y a los alcanzados en ciudades intermedias (PET Avance II).(*Gráfico Nº 11*).

Gráfico Nº 11- Procesos de Crecimiento de la ciudad de Bell Ville, año 2017

[136] Noroeste: Barrio Jardín y San Jerónimo; Norte: Barrio Sarmiento y Fatima; Noreste: Barrio Portal del Río, Ascasubi Oeste, Ascasubi Este y Allende.

[137]Renovación destacada en barrios periféricos: por ocupación continua en lotes individuales en Barrio Haedo, Bello Horizonte, Aran (al sur), Rubén Márquez, 20 de junio; Renovación con consolidación por ocupación parcial y completamiento de infraestructura: Barrio Malvinas, Costa Esperanza, Ascasubi Este y Ascasubi Oeste.

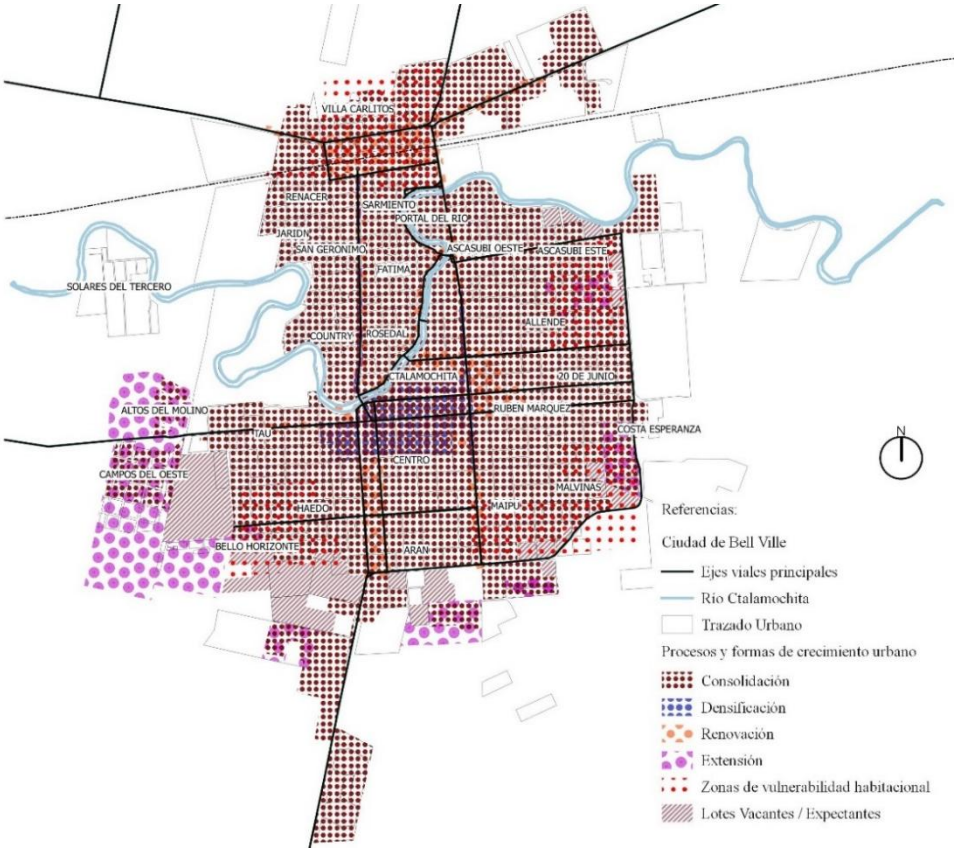
[138] Al norte: Villa Carlitos, con valores de irregularidad de la tenencia del 17% y hogares con al menos un indicador de NBI 21% del radio censal; al este: Ascasubi oeste y Allende (denominados popularmente como “El bajo” y “La Brigada”) con calidad irrecuperable de la vivienda del 3%; al sudeste: Costa esperanza, Malvinas (denominado popularmente como “El Triángulo”) y Maipú con hacinamiento por hogar del 5-6%; al sudoeste: Haedo y Bello Horizonte (denominado popularmente como “Campo Mayo”) con hacinamiento por cuarto del 41% y calidad insuficiente en la conexión de los servicios básicos del 50% (Censo 2010, INDEC).

[139] Con 95ha con 7759 m2, quedando fuera del trazado el 89%.

[140] El suelo vacante se verifica en la zona Norte y noreste: Barrio Ascasubi (este y oeste) y RN 9; zona Sudeste: Barrio Malvinas y Costa esperanza y zona Sudoeste: Barrio Haedo y Bello Horizonte.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Fuente:

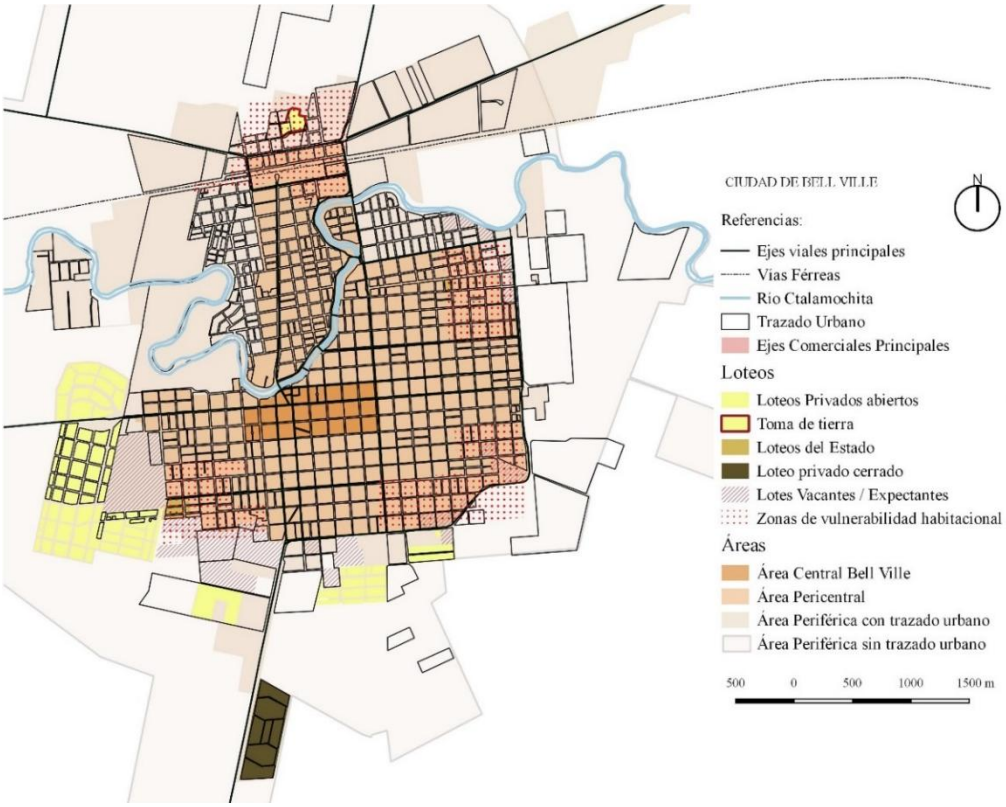


Elaboración propia. Sistema de información geográfica con base a relevamiento de campo del Proyecto de Investigación: "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" (Sánchez, et al., 2016-2017). Procesamiento de imagen en Quantum GIS v2.18.4.

La dinámica de expansión por fragmentos hacia el sudoeste y sur de la ciudad de Bell Ville desde el año 2004 a 2016, se manifiesta en gran medida por loteos privados de carácter abierto (en su mayoría de uso residencial y comercial barrial) con el 82.96% del total de la expansión urbana[141] y loteos residenciales privados cerrados con el 13.37%[142], le siguen la toma de tierra de Villa Carlitos con 1.93%[143] y por último los loteos del Estado con el 1.74%[144].

[141] Los Loteos Residenciales Privados abiertos son: Loteo Altos del Molino, Loteo Campos del oeste y Loteo Tierras Don Emilio (Sector periférico sudoeste), Loteo Praderas (Sector Sur) y

Gráfico Nº 12 - Plano de los procesos de expansión periféricos de la ciudad de Bell Ville Período 2004-2016



Fuente: Elaboración propia. Sistema de Información geográfica con base a relevamiento de campo, a entrevistas a autoridades municipales vinculadas a tierra y vivienda, a delimitación de zonas vulnerables según Censo 2010, a datos del Plan Estratégico Bell Ville 2023 (gráficos de Brun, Massafara, Sontag: 2011) y a capas de la Dirección de Vivienda Municipal (2017). Procesamiento de imagen en Quantum GIS v2.18.4.

Posteriores al año 2001, no se ejecutaron loteos cooperativos o asociativos por organizaciones de la sociedad civil en la ciudad. La totalidad de los loteos privados, informales y públicos, alcanzan las 171 Hectáreas con 5964m2, equivalentes a 233 canchas de fútbol que en su mayoría son de nuevo suelo urbano (salvo los loteos del Estado y la toma de tierra dentro del trazado existente), entre el año 2004 y 2016, siendo el 10.62% del trazado urbano y

fragmentos loteados dispersos al sur y sureste. También existen emprendimientos industriales sobre RN9 al norte y RP3 al sur, además de equipamientos e infraestructuras al este, como la Planta R.S.U. y las lagunas sanitarias cloacales. Alcanzan las 142ha con 3634m2.

[142] El loteo cerrado: Urbanización Privada Jockey Club, posee un trazado anterior al año 2004 (con 6 viviendas en ese entonces), consolidándose posterior a esta fecha (con más de 30 viviendas para 2016). Alcanza las 22ha con 9423m2.

[143] Anterior al año 2004, que se ha densificado en planta de manera progresiva hasta 2016, con 3ha con 3058m2.

[144] En barrio Bello Horizonte (“Campo Mayo”) y el barrio Ascasubi Este (“El bajo” y “La Brigada”) con Planes de Vivienda tipo llave en mano, alcanzando las 2ha con 9849m2.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

el 4.11% del radio urbano (*Gráfico Nº 12*). Este porcentaje se encuentra con altos valores, al igual que Villa María y las ciudades medianas estudiadas en el PET Avance II[145].Se mantiene una baja densidad bruta y se expande considerablemente la mancha urbana, con un aumento de población en 15 años del 12.4% (entre el Censo 2001 INDEC y la proyección del año 2016 OIR UNVM), manifestándose un consumo de suelo urbano por expansión, mayoritariamente residencial y minoritariamente industrial *(Gráfico Nº 13).*Según datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Córdoba[146], el incremento edilicio durante el período 2010 a 2016, es de 20.485 m2 de superficie cubierta promedio por año[147], frente a 186.103 m2 que alcanza la Ciudad de Villa María. Existe en la ciudad de Bell Ville, un 60% de presentaciones para construcciones y ampliaciones de viviendas con un promedio anual de 11.870m2 y un 40% para comercios con un promedio anual de 8.053 m2[148]. La densidad neta de los nuevos loteos privados abiertos es muy baja, según la tendencia de ocupación manifiesta actualmente en el sector Sudoeste y sur de la ciudad, rondando entre los 37 habitantes por hectárea en Barrio Altos del Molino, 49 hab/ha en Barrio Praderas del Sur y 56 hab/ha en Campos del Oeste[149] y el promedio de los valores por m2 de lote oscilan entre U$s27,01 y U$s53,16 el m2 (junio 2017)[150], siendo un 65% más costosos los loteos nuevos, que los valores encontrados barrios populares que rondan los U$s18,40 y U$s34,48 el m2[151]. Si se consideran los precios por los terrenos dentro de la toma de tierra de Villa Carlitos

[145] Según el PET Avance II, el aumento promedio de nuevo suelo urbano por año en ciudades medianas es entre el 0.7 y 1.5%, siendo en Villa María del 0.97% por año, en Bell Ville de 0.89% por año y en Villa Nueva del 2.02% por año.

[146] En base a datos que entrega el municipio a la Dirección de Estadística. Disponible en: <http://estadistica.cba.gov.ar/Econom%C3%ADa/SectoresEcon%C3%B3micos/Construcci%C3%B3n/tabid/120/language/es-AR/Default.aspx> consultado el 14 de mayo de 2017.

[147]Se destacan como picos máximos de crecimiento el año 2010 con 25.332 m2, le sigue el año 2012 con 23.997 m2 y el año 2016 con 23.289 m2.

[148] En base a datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba, según datos de permisos de edificación promedio, entre el año 2010 y 2016.

[149] La densidad neta según la tendencia de ocupación manifiesta, fue calculada en relación al tamaño de lote típico de la urbanización en cada barrio (de 450m2 a 1000m2) para vivienda unifamiliar (promedio de 3 personas por hogar), descontando los espacios a donar al Municipio de Bell Ville, (según Ordenanza Municipal Nº1866), de un 10% de la superficie del loteo para espacios verdes y calles (con promedio de 15m de ancho para Colectoras). Para este cálculo se consideraron los 4 (cuatro) loteos nuevos posteriores al año 2010 de la Zona sudoeste y sur de la ciudad: Barrios Campos del Oeste (entre 560 y 675 m2 por lote), Altos del Molino (entre 675 y 1000 m2 por lote), Tierras Don Emilio (entre 320 y 700 m2 por lote) y Praderas del Sur (entre 450 y 770m2 por lote), sin considerar áreas de usos para talleres e industrias de la RP3 y RN9.

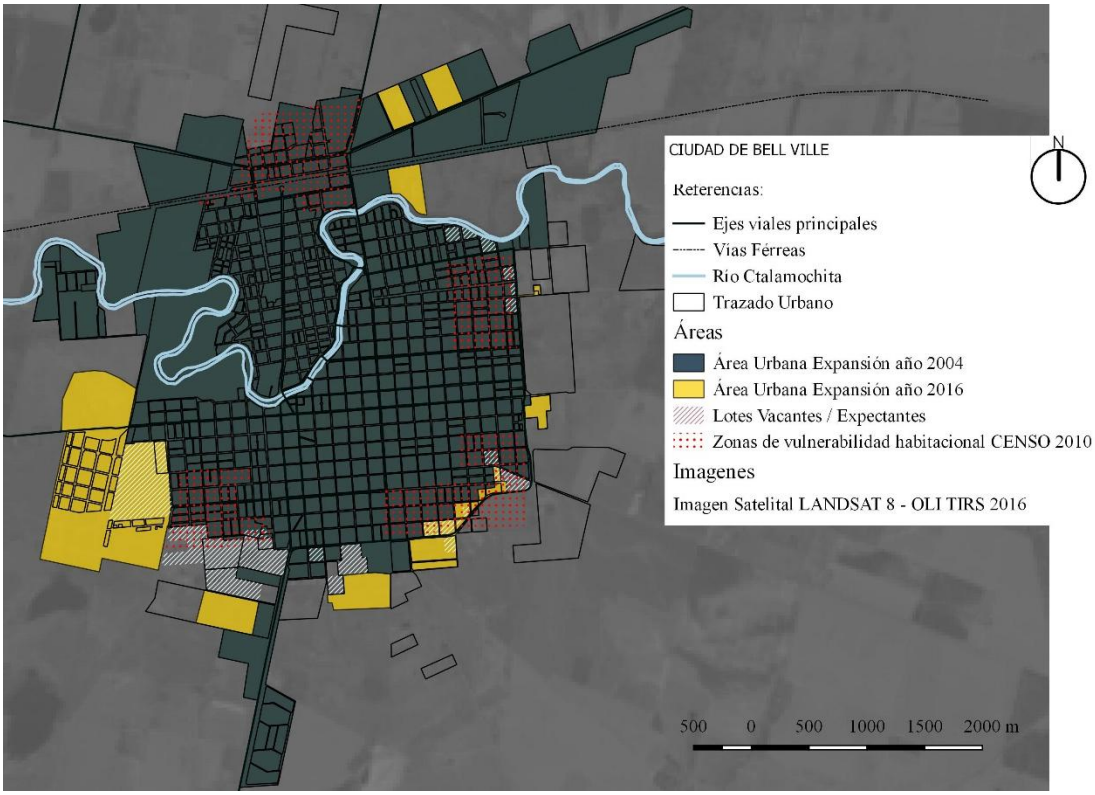
[150] Valores de clasificados provinciales (La Voz del Interior) e inmobiliarias locales, rastreados entre enero y junio de 2017: Barrio Campos del Oeste entre U$s30,98 y U$s39,93 el m2, Altos del Molino 1ºEtapa U$s49,54 y U$s53,16 el m2, Tierras Don Emilio entre U$s31,03 y U$s35,05 el m2.- y Praderas del Sur entre U$s27,01 y U$s30,46. Los costos dependen de las condiciones de escrituración, localización y estado de infraestructura.

[151] Los valores consultados a los entrevistados de la ciudad de Bell Ville, en Bº Costa Esperanza y Ascasubi Este, alcanzaban entre los U$s4600.- y U$s8621.- por terreno, equivaliendo a U$s18,40 y U$s34,48.- el m2 de lote típico.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

(ventas clandestinas de lotes), sus valores se reducen a U$s5,75 el m2, siendo la brecha de precios del 300 o 400%[152].

Gráfico Nº 13- Plano de consumo de suelo urbano por procesos de expansión periférico de la ciudad de Bell Ville. Análisis comparativo del período 2004-2016



Fuente: Elaboración propia. Sistema de Información geográfica con base imagen satelital GDAL del año 2013, complementada con imagen satelital LANDSAT 5 Sensor TM Bumper del año 2009 e imagen satelital LANDSAT 8 – OLI TIRS del año 2016. Procesamiento de imagen en Quantum GIS 2.18.4.

Gráfico Nº 14- Imágenes peatonales de loteos Estatales y Toma de tierra de la ciudad de Bell Ville

Fuente: Fotos peatonales propias de loteo Estatal "Campo Mayo"(izquierda) y Toma de tierra Villa Carlitos (derecha). Año 2017

Procesos en la Ciudad de Villa Nueva

En relación a las formas de crecimiento urbano de la ciudad de Villa Nueva, se manifiestan procesos de *consolidación* por ocupación de suelo y completamiento parcial de infraestructura en el área central[153], pericentral[154] (con usos residenciales, comerciales y de servicios, además de talleres y galpones de usos variados) y discontinua en la periferia[155]. En el área central no se dan procesos de *densificación* significativos, en planta aumentan la cantidad de unidades funcionales por lote y en altura se mantienen las superficies construidas hasta las dos plantas. Los procesos de *renovación* se manifiestan moderadamente en el área central por nuevos usos (residenciales individuales y colectivos, comerciales y de servicios, equipamientos e instituciones), en las formas de ocupación y en la edificación [156] .La renovación pericentral es destacada y se da por cambios de usos de suelo (sobre todo en comercios, servicios, galpones y talleres e industrias y en menor medida en usos residenciales individuales y colectivos), por las formas de ocupación y de la edificación (remodelaciones a edificios existentes y nuevas construcciones de hasta dos plantas), verificándose niveles de hacinamiento o sobreocupación en barrio San Antonio (densidad bruta de 78 hab/ha, siendo la máxima de la ciudad). En la periferia se dan procesos de renovación por cambios de uso y formas de ocupación con gran heterogeneidad y dinámica: comercios y servicios, fabricas, talleres y galpones dispersos sobre red vial principal[157], nuevos loteos residenciales privados abiertos (mayoría) y loteos con cerco perimetral y privados (minoría),planes de

[153] Consolidación significativa residencial, comercial y de servicios sobre ejes viales principales: Calle Belgrano, Marcos Juárez-Cabanillas, en menor medida Comercio y Deán Funes.

[154] Consolidación significativa residencial: Zona noroeste aledaña al barrio Centro de Empleados de Comercio, barrio San Antonio y loteos aislados (menores a 25 lotes por urbanización). Consolidación parcial residencial: Zona noroeste barrio Prado Español. Consolidación de comercios, servicios, talleres y galpones sobre ejes viales principales: Marcos Juárez sentido norte-sur, RP2 –Tramo urbano Libertad y Av. Carranza (como la más destacada de la ciudad). Consolidación residencial al sudeste en barrio cerrado Country "Los Algarrobos" y de manera parcial los barrios con cerco perimetral Las Lilas y Las Rosas. Consolidación residencial al este, en barrios Portal de la Costa y de manera parcial en barrio La Reserva y Rincón de la Reserva, quedando sin consolidación el barrio Máster Plan, Jardines del Golf y Residencial Golf.

[155] Consolidación residencial parcial: Zona noroeste barrio Agua Clara y Loteo Nosovich. Consolidación parcial: Zona sudoeste barrio El Vallecito (loteo público municipal de 64 viviendas construidas hasta el año 2017). Consolidación parcial y subdivisión de suelo en manzanas rectangulares: Zona sur del barrio Los Olmos, Las Quintas, Florida, Medalla Milagrosa y Vallecito (loteo cooperativo y viviendas aisladas ejecutadas por Caritas Diócesis Villa María).

[156] Especialmente en las calles Lima, Córdoba, Mitre, Marcos Juárez, San Martín y Buenos Aires.

[157] Consolidación comercial y de servicios, de galpones y talleres sobre ejes viales principales: Av. Carranza (como la más destacada), calle Marcos Juárez sentido norte-sur, RP2 –Tramo urbano Libertad y RP4.

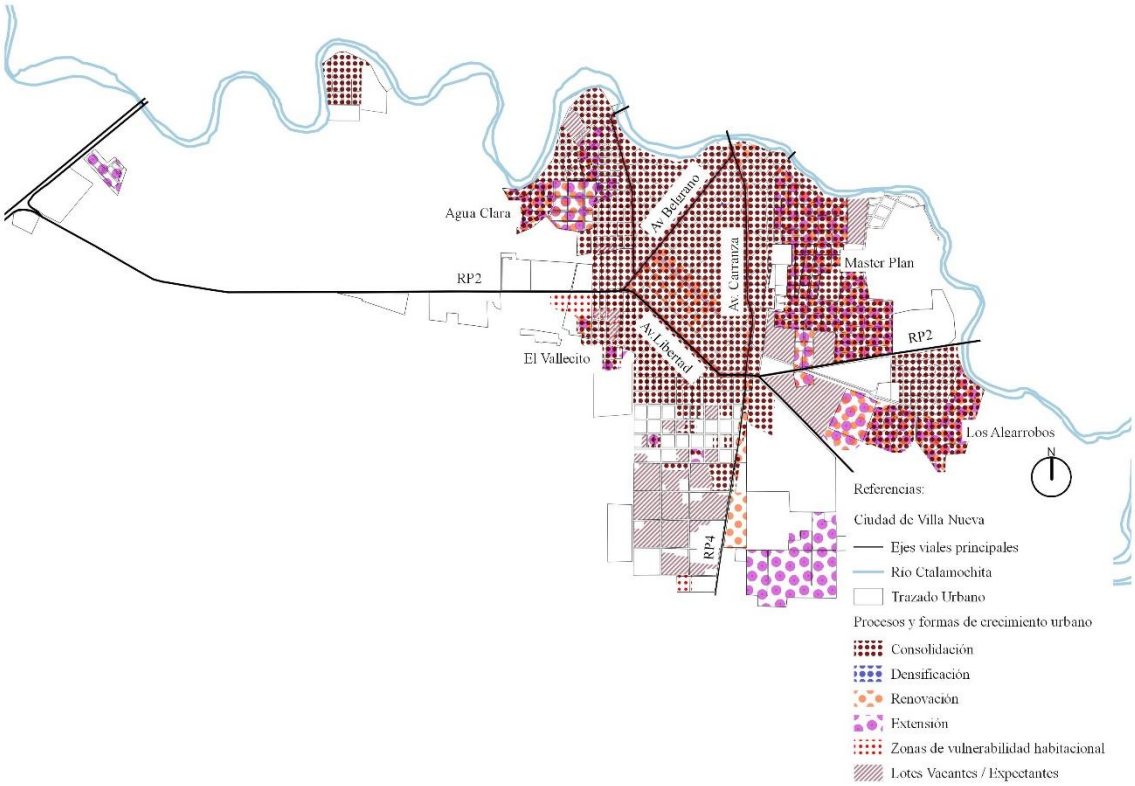
Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

autoconstrucción de vivienda individual o viviendas aisladas Caritas Argentina Área Vivienda (sobre nuevos loteos o lotes aislados en la ciudad) y loteos públicos de vivienda llave en mano (Plan de vivienda El Vallecito), *(Gráfico Nº 15).* Se verifican incompatibilidades de usos residenciales, comerciales, industriales, equipamientos e infraestructuras y espacios verdes en toda la periferia urbana, especialmente en los sectores más antiguos.

Gráfico Nº 15- Procesos de Crecimiento de la ciudad de Villa Nueva, año 2017

Fuente: Elaboración propia. Sistema de información geográfica con base a relevamiento de campo del Proyecto de Investigación: "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" (Sánchez, et al., 2016-2017). Procesamiento de imagen en Quantum GIS v2.18.4.

Las zonas con vulnerabilidad habitacional se manifiestan parcialmente en el pericentro oeste en barrio San Antonio[158] y particularmente en la periferia con trazado urbano al sudoeste



en barrio El Vallecito (ocupación dispersa)[159], al sur en barrio Florida y Los Olmos (ocupación semi consolidada)[160] y en la periferia sin trazado, se da una toma de tierra en la zona sur

[158] Con un 25% de hacinamiento por cuarto (Censo, 2010 INDEC).
[159] Zona sudoeste: Altos valores de irregularidad en la tenencia (7-9% de los casos del radio censal), altos valores de hacinamiento por cuarto (35% de los casos del radio censal) y valores de NBI del 12.37%. Censo 2010 INDEC.

delEx matadero municipal[161]*(Gráfico Nº 16).*La particularidad de la zona periférica sur (barrio Los Olmos y Las Quintas) es que existe un completamiento parcial de la trama existente de manzanas vacantes (trazado con antigüedad mayor a 20 años), por construcciones en lotes individuales y nuevas subdivisiones (con calles intermedias y menos de 25 lotes por intervención urbanística), quedando gran cantidad de suelo vacante / expectante. Los lotes vacantes alcanzan valores muy altos, representando el 10.59% del trazado urbano y el 3.62% del ejido urbano de la ciudad[162],valor superior al de Villa María y el doble que Bell Ville, siendo sustancialmente mayor a los alcanzados en ciudades medianas en el documento PET Avance II[163].

La dinámica de *expansión* por fragmentos y agregación hacia la periferia desde el año 2002, se manifiesta mayoritariamente por loteos privados de carácter abierto (en mayor medida urbanizaciones de uso residencial, comercial y de servicios) con el 81.19% del total de la expansión y consolidación urbana[164] y loteos privados cerrados con el 12.18%[165], le siguen los loteos cooperativos/ asociativos que alcanzan el 5.12%[166], los loteos públicos con el 0.81%[167] y una toma de tierras del Ex matadero con 0.7%[168]. La totalidad de los loteos privados, cooperativos/ asociativos, públicos y tomas de tierra, alcanzan las 252 Hectáreas con 929m2, equivalentes a 344 canchas de fútbol de nuevo suelo urbano, entre el año 2002 y 2016, siendo muy importante en el trazado urbano con el 28.36% y en el radio urbano con el 9.71%, para loteos de baja densidad. Este porcentaje triplica los valores encontrados en Bell

---

[160] Zona Sur: hacinamiento por cuarto (23 al 35% de los casos del radio censal), altos valores de cohabitación (8% de los casos del radio censal), calidad irrecuperable de los materiales (2% de los casos del radio censal), irregularidad de la tenencia de suelo (15 al 18% de los casos del radio censal) y calidad insuficiente en la conexión de los servicios básico (34.3% de los casos del radio censal) y valores de NBI del 12.89%. Censo 2010 INDEC.

[161] Asentamiento informal de 20 (veinte) familias, con niveles de tugurización y hacinamiento por hogar y por cuarto, además de calidad irrecuperable de los materiales de construcción e irregularidad de la tenencia. Relevamiento TECHO 2016.

[162] Con 94 hectáreas con 4237 m2, repartidas dentro de la periferia urbana con trazado y que al menos tengan 3 (tres) bordes de contacto con el trazado. De este modo se excluyen lotes rurales que se encuentran en el Radio Urbano, aunque los mismos se encuentren sin actividad.

[163] Donde los vacíos intersticiales varían entre el 5 y 9% (PET Avance II).

[164] Con 205 hectáreas con 3342m2 de nuevo suelo urbano. Zona noroeste barrio Agua Clara, loteo Nosovich y loteo Vartalitis. Zona sur barrios Los Olmos y Las Quintas con loteos de menos de 25 lotes. Zona sudeste barrios con perímetro cercado Las Lilas, Las Rosas y loteo Pueblo Nuevo 1º Etapa. Zona Este barrios Portal de la Costa, La Reserva, Rincón de la Reserva, Máster Plan y Jardines del Golf.

[165] Loteos privado cerrado “Los Algarrobos” 1º y 2º Etapa con 30 hectáreas con 8103m2.

[166] Incluyendo los loteos y viviendas individuales por autoconstrucción realizados por Caritas Vivienda Diócesis de Villa María al oeste y sudoeste, en barrio Florida y Los Olmos (36 viviendas), Las Quintas (46 viviendas), Vallecito y Medalla Milagrosa y dispersas (64 viviendas). Alcanzando las 12hectáreas con 9633m2.

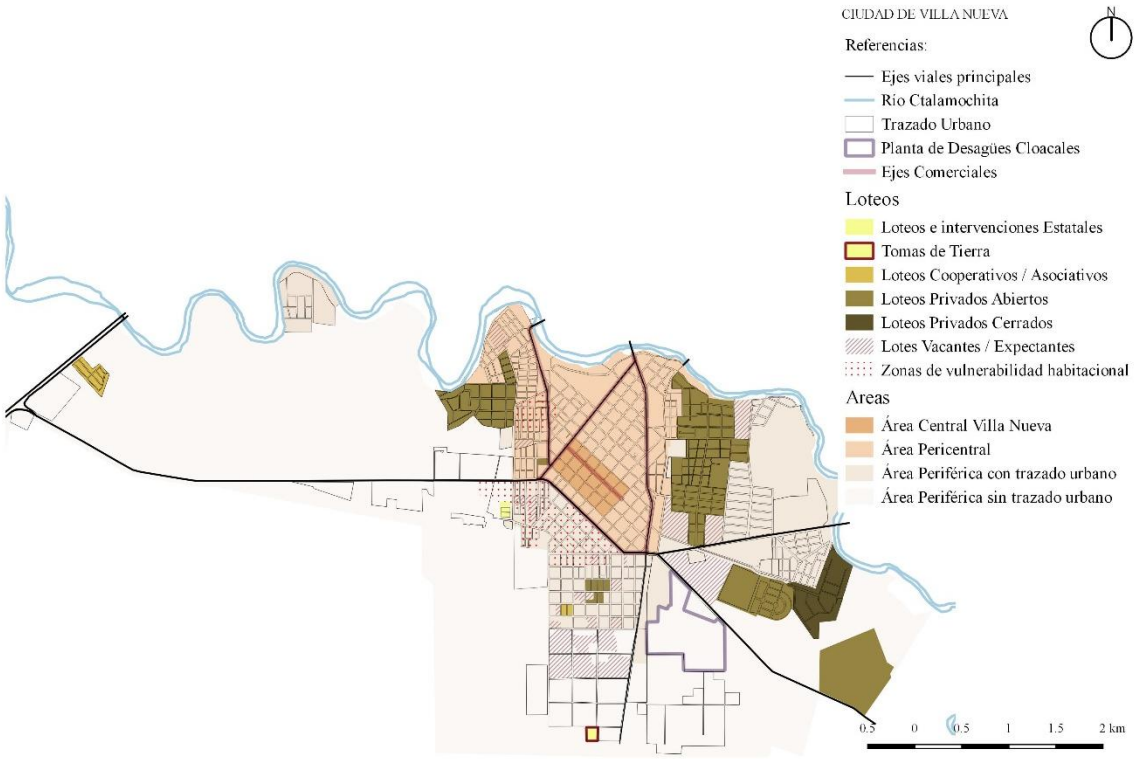
[167] En barrio Vallecito, alcanzando las 2ha con 500m2.

[168] Ex Matadero, alcanzando 1ha con 7712m2.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Ville y duplica los valores de Villa María y de las ciudades medianas según el documento PET Avance II[169].

Gráfico Nº 16 - Plano de los procesos de expansión periféricos de la ciudad de Villa Nueva Período 2002-2016



Fuente: Elaboración propia. Sistema de Información geográfica con base a relevamiento de campo, a entrevistas a autoridades municipales vinculadas a tierra y vivienda, a delimitación de zonas vulnerables según Censo 2010 y a delimitación de áreas por Proyecto de Investigación "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" (Sánchez, et al., 2016-2017). Procesamiento de imagen en Quantum GIS v2.18.4.

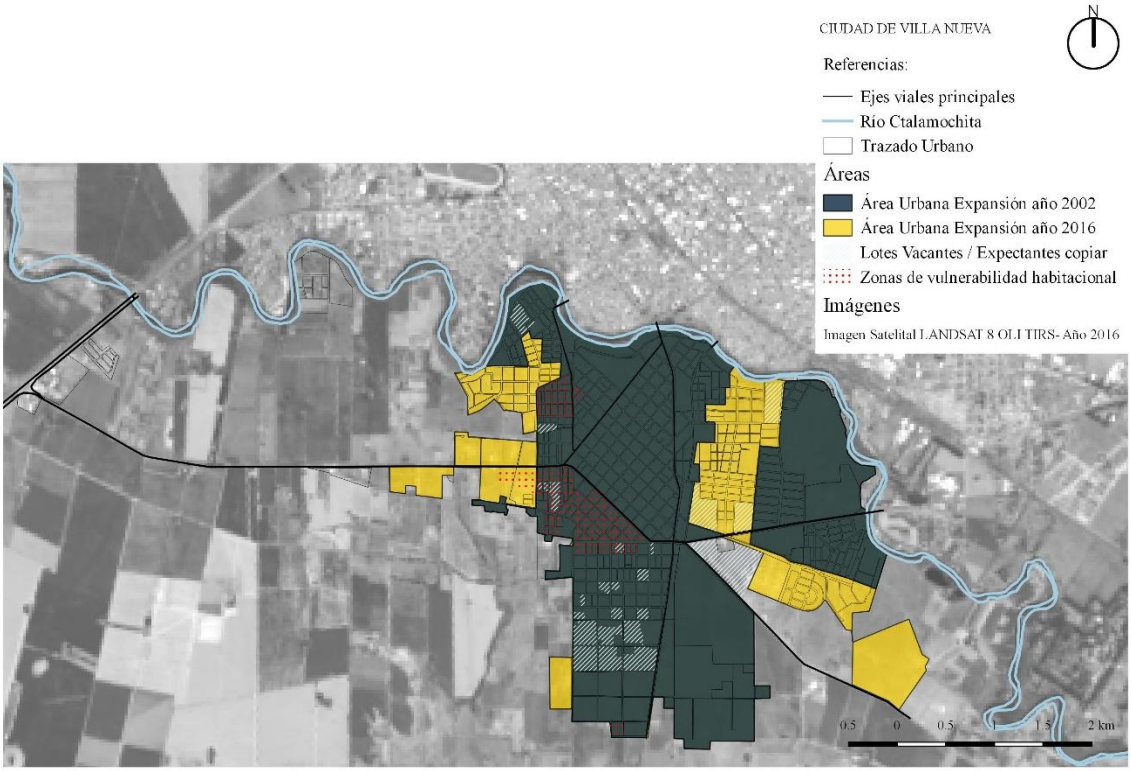
Se mantiene una baja densidad bruta y se expande considerablemente la mancha urbana con un aumento de población en 15 años del 30.7% (entre el Censo 2001 INDEC y la proyección del año 2016 OIR UNVM). Se elaboró el plano que sintetiza los procesos de crecimiento urbano de la ciudad de Villa Nueva *(Gráfico Nº 17).* Según datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Córdoba[170], el incremento edilicio durante

[169] Según el PET Avance II, el aumento promedio de nuevo suelo urbano por año en ciudades medianas es entre el 0.7 y el 1.5%, siendo en Villa María del 0.97% por año, en Bell Ville de 0.89% por año y en Villa Nueva del 2.02% por año.

[170]Incremento edilicio según datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Córdoba, elaborado en base a datos entregados por los municipios del año 2008 a 2010 (discontinuado posterior al año 2010). Disponible en <http://estadistica.cba.gov.ar/Econom%C3%ADa/SectoresEcon%C3%

el período 2008 a 2010 (discontinuado posteriormente), registró 19.430 m2 de superficie cubierta promedio por año entre 2008 y 2010 (siendo el 10% de la superficie registrada en Villa María), aunque debemos incorporar los nuevos loteos urbanos de Villa Nueva (con 253 ha) y las dinámicas de consolidación y renovación edilicia expuestas de 2010 a 2016, que aumentanclaramente ese registro de superficie cubierta para 2016.

Gráfico Nº 17- Plano de consumo de suelo urbano por procesos de expansión periférico de la ciudad de Villa Nueva. Análisis comparativo del período 2002-2016



Fuente: Elaboración propia. Sistema de Información geográfica con base imagen satelital IKONOS -2 del 12 de septiembre de 2002 y Pan Sharp del año 2013, complementada con LANDSAT 8 – OLI TIRS (Colores RGB: 4,3,2) septiembre de 2016 y polígonos vectoriales de extensión del área urbana. Procesamiento de imagen en Quantum GIS 2.18.4.

La densidad neta de los nuevos loteos privados abiertos es muy baja, según la tendencia de ocupación manifiesta actualmente en el sector oeste, sudoeste y este de la ciudad, rondando entre los 30 y 42 habitantes por hectárea[171] y el promedio de los valores por m2 de

B3micos/Construcci%C3%B3n/tabid/120/language/es-AR/Default.aspx>, consultado el 13 de julio de 2017.

[171] La densidad neta según la tendencia de ocupación manifiesta, fue calculada en relación al tamaño de lote típico de la urbanización (según barrio) para vivienda unifamiliar (promedio de 3 personas por hogar), descontando los espacios a donar al Municipio de Villa Nueva), como son las superficies de calles (promedio de 14m de ancho), espacios verdes (5% de la superficie del loteo) y espacios comunitarios (10% de la superficie del loteo). Se calcularon las densidades netas en los

lote, oscila entre U$s50,86 y U$s80,46 el m2 (junio 2017)[172], siendo hasta 2,5 veces su valor de los valores encontrados en lotes urbanos de barrios populares que rondan los U$s30,63 el m2[173].

Gráfico Nº 18- Imágenes aéreas de loteos Estatales y Tomas de tierra de la ciudad de Villa Nueva

Fuente: Fotos aéreas del Equipo de investigación: "Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva" (Sánchez, et al., 2016-2017). Loteo Estatal: El Vallecito (izquierda) y toma de tierra sur Ex matadero (derecha). Año 2017

3.4. Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo de los casos de estudio

El déficit habitacional "…hace referencia a la existencia de estados de carencia en la satisfacción de necesidades de alojamiento de los hogares[174]" (Hancevich y Steinbrun, 2009:2), vinculadas a las condiciones físico materiales de las unidades habitacionales, a la modalidad de tenencia, a las condiciones de hacinamiento y a su integración con el espacio urbano.

El *déficit cuantitativo* es la estimación de la cantidad de viviendas que deben construirse para que todos los hogares accedan a una vivienda en condiciones habitables y adecuadas, donde se contabilizan las faltantes para los hogares que comparten la vivienda y las ya existentes a ser reemplazadas por nuevas, debido a su estado extremadamente deficitario e

---

Loteos La Reserva (lote promedio 600m2), Las Lilas (lote promedio 525m2) y Agua Clara (lote promedio 450m2).

[172] Valores de clasificados locales (El Diario del Centro del país) y provinciales (La Voz del Interior), rastreados entre marzo y junio de 2017: Loteo La Reserva entre U$s74,71 y U$s80,46, Loteo cerrado Las Lilas entre U$s64,65.- y U$s76,15 y loteo Agua Clara entre U$s50,86.- y U$s51,72.

[173] Los valores consultados a los entrevistados de la ciudad de Villa Nueva, fueron en barrio Florida, Los Olmos y Vallecito, alcanzando entre los U$s6897.- y U$s9195.- por terreno, equivaliendo a U$s30,63 el m2 de lote típico.

[174] El concepto de hogar alude el que constituye una unidad socioeconómica formada por individuos que viven juntos y conforman una unidad de consumo. (Censo 2010. Aspectos metodológicos. Abril 2013).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

irrecuperable (viviendas precarias: ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales). Por otro lado el *déficit cualitativo,* incluye las viviendas que no responden a los requerimientos de sus moradores pero que tienen posibilidades de ser mejoradas a fin de ser completadas con intervenciones (viviendas recuperables mediante reparaciones, cambio de materiales, ampliación de superficies o adecuación de instalaciones internas). También se consideran en éste déficit a los hogares que padecen *hacinamiento por cuarto* en la vivienda que habitan, debido a que el hogar con estas características requiere una ampliación de la vivienda o un cambio de la misma.

En Argentina el 28.4% de los hogares padecen situaciones deficitarias en cuanto a la situación habitacional, de las cuales el 10.7% corresponde a *déficit cuantitativo*, que se resolvería con una vivienda nueva, distinguiendo bajo éste déficit, un 3.7% que se encuentra en condiciones de precariedad y un 7% en condiciones de hacinamiento (INDEC, 2010, citado por Gargantini, 2014). Bajo el *déficit cualitativo* quedan los hogares restantes (17.7%), que requieren mejoramientos y ampliaciones por padecer hacinamiento por cuarto (INDEC, 2010, citado por Gargantini, 2014).

3.4.1. Déficit habitacional cuantitativo

Como punto de partida para dimensionar la situación del hábitat, se pueden observar los indicadores que se centran en el estado de construcción de los inmuebles, definiendo hogares con situaciones deficitarias y no deficitarias. Según datos del INDEC (2010) en la provincia de Córdoba el 51.6% de los hogares cumple con los estándares mínimos de calidad de los materiales con los que están construidas las viviendas, siendo las mismas aceptables[175], el 47% son viviendas recuperables[176], a partir de ampliación o mejoramiento y sólo el 1.3% son viviendas irrecuperables[177]. En los casos de estudio seleccionados, detectamos porcentajes levemente inferiores a los provinciales en viviendas aceptables para Villa Nueva (47.1%) y Villa María (49.1%), estando mejor posicionada en este aspecto la ciudad de Bell Ville (55%)[178]. En cuanto a las viviendas que son recuperables, Villa Nueva alcanza el mayor

[175]Estas viviendas son aceptables por encontrarse en condiciones materiales satisfactorias y no requieren reparación o ampliación para responder a las necesidades del hogar.
[176]Estas viviendas deben ser modificadas, ya sea ampliadas o reparadas, logrando que su calidad se torne adecuada.
[177]Estas viviendas son irrecuperables debido a su precariedad, debiendo ser reemplazadas por una vivienda nueva.
[178]Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. Datos procesados con Redatam+SP, fracciones censales de cada localidad. Cartografía disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp>, consultado el 28 de febrero de 2016.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

porcentaje (52.5%), Villa María (50.5%) y Bell Ville (44.3%), quedando valores inferiores al 0.7% como viviendas irrecuperables para los tres casos de estudio[179].

Cuadro Nº 01_Calidad de los materiales con los que están construidas las viviendas[180]

	Viviendas aceptables o satisfactorias	*Viviendas recuperables*		*Viviendas irrecuperables*	*Total de hogares*
	Calidad I	*Calidad II*	*Calidad III*	*Calidad IV*	
Total país	7.493.755	2.697.945	1.465.274	514.701	12.171.675
	61.6 %	22.2%	12.0%	4.2%	100%
Provincia de Córdoba	532.526	439.809	45.852	13.656	1.031.843
	51.6%	42.6%	4.4%	1.3%	100%
Ciudad de Villa María	13185	12740	803	105	26833
	49.1%	47.5%	3.0%	0.4%	100%
Ciudad de Bell Ville	6111	4318	600	79	11108
	55.0%	38.9%	5.4%	0.7%	100%
Ciudad de Villa Nueva	2666	2736	237	25	5664
	47.1%	48.3%	4.2%	0.4%	100%

Fuente: Datos nacionales y provinciales elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del Censo 2010 del INDEC, disponible en <www.indec.gov.ar.>. Datos de ciudades en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. Datos procesados con Redatam+SP. Cartografía disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp> consultado el 22 de mayo de 2017.

3.4.1.1. Hacinamiento por hogar

Para determinar el *hacinamiento por hogar (considerado en el déficit cuantitativo)*, se tienen en cuenta la cantidad de hogares que habitan la vivienda. El hacinamiento por hogar en la provincia de Córdoba según el INDEC (2010), alcanza el 15.73% de los hogares (162.356 hogares), valores inferiores al promedio nacional (18.65%) e impacta sobre el 23.9% de la población provincial. Los valores de cohabitación[181], se elevan en la comparativa entre el año 2001 y 2010, pasando en Córdoba de 1,03 a 1,054 hogares que comparten la vivienda,

[179] Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. Datos procesados con Redatam+SP, fracciones censales de cada localidad. Cartografía disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp>, consultado el28 de febrero de 2016.

[180] Metodología utilizada por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en convenio con la Universidad Nacional de Quilmes en el Proyecto "Indicadores y Aplicación de información sobre vivienda en Argentina" (IAIVA), Disponible en http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php consultado el 13 de mayo de 2016.
Fuente: elaboración de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del Censo 2010 del INDEC, www.indec.gov.ar

[181] La cohabitación es una modalidad de tenencia irregular de vivienda de carácter transitorio o permanente a partir de la ayuda solidaria del propietario del suelo.

valores apenas inferiores a la cohabitación de todo el país que alcanza 1,075[182], determinando un aumento mínimo del fenómeno de compartir vivienda.

Analizando las viviendas en las que habitan 2 o más hogares (INDEC, 2010), observamos que el promedio nacional alcanza los 5.52% y el provincial 5.16%, quedando por debajo los casos de estudio, tanto la ciudad de Villa Nueva con 4.08% (231 viviendas con 2 o más hogares), Villa María con 3.03% (813 viviendas con 2 o más hogares) y por último Bell Ville con 2.53% (281viviendas con 2 o más hogares).

Cuadro Nº 02_ Déficit cuantitativo en relación a la calidad material de la vivienda y según hacinamiento de hogar

Año 2010	*Total de hogares*	*Viviendas irrecuperables según su calidad material*		*Hogares que comparten vivienda (Habitan 2 o más hogares)*	
		Cantidad Viviendas	*%*	*Cantidad Viviendas*	*%*
Provincia de Córdoba	1.031.843	13.656	1.32 %	53.290	5.16 %
Ciudad de Villa María	26.833	105	0.39 %	813	3.03 %
Ciudad de Bell Ville	11.108	79	0.71 %	281	2.53 %
Ciudad de Villa Nueva	5.664	25	0.44 %	231	4.08 %

Fuente: Datos nacionales y provinciales elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del Censo 2010 del INDEC, disponible en <www.indec.gov.ar.>. Datos de ciudades en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. Datos procesados con Redatam+SP. Cartografía disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp> consultado el 22 de mayo de 2017.

3.4.2. Déficit habitacional cualitativo

Como viviendas que no responden a los requerimientos de sus moradores se encuentran las viviendas recuperables, que en la provincia de Córdoba representan el 47,1% del total de hogares. La Ciudad de Bell Ville se encuentra con valores inferiores a la provincia (44.3%), quedando por encima Villa María (50,5%) y Villa Nueva (52,5%).

Cuadro Nº 03_ Déficit cualitativo provincial y de cada localidad de viviendas recuperables

	Total de hogares	*Viviendas recuperables según calidad de*	***Porcentaje de viviendas recuperables según***

[182]Considerando para la provincia de Córdoba 978.553 viviendas particulares y 1.031.843 hogares en viviendas particulares y en el caso de todo el país son 11.317.507 viviendas particulares y 12.171.675 hogares en las mismas. Datos elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del Censo 2010 del INDEC. Disponible en: <www.indec.gov.ar>

		materiales	***hogares(%)***
Provincia de Córdoba	1.031.843	485.661	47.1 %
Ciudad de Villa María	26.833	13.543	50.5 %
Ciudad de Bell Ville	11.108	4.918	44.3 %
Ciudad de Villa Nueva	5.664	2.973	52.5 %

Fuente: Datos nacionales y provinciales elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del Censo 2010 del INDEC, disponible en <www.indec.gov.ar.>. Datos de ciudades en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. Datos procesados con Redatam+SP. Cartografía disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp> consultado el 22 de mayo de 2017.

3.4.2.1. Tenencia formal e informal de la vivienda

Uno de los problemas que agrava la condición habitacional, es la condición de tenencia de suelo y vivienda. Dentro de las situaciones legales de tenencia, se encuentran los "Propietarios de la vivienda y el terreno", los "inquilinos" y la "relación de dependencia", por otro lado en las situaciones irregulares de tenencia se encuentran los "propietarios de la vivienda solamente", los "ocupantes por préstamo" y los "ocupantes de hecho" (ocupantes gratuitos).

Los hogares en condiciones *informales de tenencia* de la provincia de Córdoba, se mantienen estables en el período 2001-2010 en la categoría "propietarios de la vivienda solamente" con el 1,9% (19.974 hogares en la provincia)[183] y con valores inferiores se encuentra la ciudad de Bell Ville (1.07%), Villa María (0.71%) y Villa Nueva (0.56%). En cambio los "ocupantes por préstamo" descienden en el período intercensal del 9.6% al 7,4% (76.239 hogares)[184], quedando con valores más altos la ciudad de Villa Nueva (8.42%), Bell Ville (5.86%) y Villa María (5.45%).

Respecto al año 2001, se observa una caída a nivel provincial de 2,4 puntos en la categoría "propietarios de la vivienda y el terreno" (67,5% en 2001 a 65,1% en 2010) y un aumento del 5,6 puntos en los hogares que alquilan o "inquilinos" (15,8% en 2001 a 21,4% en 2010)[185]. La Ciudad que queda mejor posicionada en la categoría "propietarios de la vivienda y el terreno" es Bell Ville (74.99%), le siguen Villa Nueva (71.72%) y Villa María (63.29%). En cuanto a los inquilinos, los valores en Villa María (28.43%) son más altos que la media provincial, bastante por debajo está Bell Ville (16.04%) y Villa Nueva (17.29%).

[183]Aunque en términos absolutos aumentó de 16.631 a 19.974 hogares.
[184]Reduciéndose en 7.890 hogares menos en términos absolutos, en tanto que el 2,2% restante de los hogares declaró "otra situación" de tenencia.
[185]De 138.296 hogares que alquilan en 2001 a 220.858 en 2010.

En 2010 los “propietarios de la vivienda solamente” a nivel provincial presentan mejoras en sus características, distribuyéndose en un 42,2% las tipo A y en un 29% tipo B, cuando en 2001 esa proporción era inversa: 33,8% tipo A y 43,8% tipo B[186]. El déficit por situación irregular en la tenencia de vivienda alcanza el 10.66% para Villa Nueva (afectando a 604 hogares), el 8.77% Bell Ville (con 974 hogares) y 7.88% para Villa María (con 2114 hogares).

Cuadro Nº 04_ Régimen de Tenencia de vivienda

	Total	*Propietario de la Vivienda y el terreno*	*Inquilino*	*Ocupante por trabajo (relación de dependencia)*	*Propietario sólo de la vivienda*	*Ocupante por préstamo*	*Otra situación*	***Déficit por situación irregular de la tenencia***
Ciudad de Villa María	26833	16983	7629	107	191	1462	461	2114
	100%	63.29%	28.43%	0.4%	0.71%	5.45%	1.72%	7.88%
Ciudad de Bell Ville	11108	8327	1782	25	119	652	203	974
	100%	74.99%	16.04%	0.21%	1.07%	5.86%	1.83%	8.77%
Ciudad de Villa Nueva	5664	4062	979	19	32	477	95	604
	100%	71.72%	17.29%	0.33%	0.56%	8.42%	1.68%	10.66%

Fuente: Datos nacionales y provinciales elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del Censo 2010 del INDEC, disponible en <www.indec.gov.ar.>. Datos de ciudades en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. Datos procesados con Redatam+SP. Cartografía disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp> consultado el 22 de mayo de 2017.

3.4.2.2. Hacinamiento por cuarto

Para determinar el *hacinamiento por cuarto* dentro de la vivienda *(considerado en el déficit cualitativo)*, se plantea la relación entre la cantidad de cuartos de uso exclusivo para dormir en el hogar (sin contar baño/s y cocina/s) y la cantidad de personas que habita el mismo. En los casos que esta relación suponga más de 2 personas por cuarto, la condición será considerada de hacinamiento y cuando supere las 3 personas por cuarto se considerará hacinamiento crítico. El hacinamiento por cuarto, se verifica con niveles de hacinamiento[187] que son superiores en la ciudad de Villa Nueva con 18.72% (1060 hogares), e inferiores en

[186]Las “*casas tipo b”* tienen al menos alguna de estas características: en el piso (de tierra o ladrillo suelto u otro material) o la falta la provisión de agua por cañería o no disponen de inodoro con descarga de agua.

[187]Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. Datos procesados con Redatam+SP, fracciones censales de cada localidad. Cartografía disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp> consultado el 14 de marzo de 2017.

Bell Ville con 13.70% (1.522 hogares) y por debajo Villa María con 12.71% (3.410 hogares) (INDEC 2010).

Cuadro Nº 05_ Déficit cualitativo en relación al hacinamiento por cuarto

Año 2010	*Total de hogares*	***Déficit de Hacinamiento por cuarto***	*% de hacinamiento por cuarto*
Provincia de Córdoba	1.031.843	162.356	15.73%
Ciudad de Villa María	26.833	3.410	12.71%
Ciudad de Bell Ville	11.108	1.522	13.70%
Ciudad de Villa Nueva	5.664	1.060	18.71%

Fuente: Datos nacionales y provinciales elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del Censo 2010 del INDEC, disponible en <www.indec.gov.ar.>. Datos de ciudades en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. Datos procesados con Redatam+SP. Cartografía disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp> consultado el 22 de mayo de 2017.

3.4.2.3. Infraestructura y Saneamiento

Bajo el déficit cualitativo de corte humano, incluimos datos de infraestructura y saneamiento a nivel provincial y local. La tenencia de baño dentro del lote, a nivel provincial en 2010 alcanza el 98,3% de los hogares y se detecta un 1,7% sin el mismo (17.817 hogares sin baño). Las localidades analizadas alcanzan valores similares, con mejor cobertura para Villa María (99.07%), Villa Nueva (98.66%) y Bell Ville (98.32%). Dentro de los hogares provinciales con baño, el 5% no cuenta con descarga de agua para limpieza del inodoro (50.769 hogares sin descarga).La provisión de agua con instalaciones de cañerías dentro de la vivienda alcanzan en la provincia el 93,4% (1.031.843 hogares), con instalaciones dentro del terreno logran el 5,4% y fuera del terreno el 1,2%, mejorando las condiciones del año 2001. Con valores similares se define la situación dentro de las tres localidades analizadas, destacándose un mejor posicionamiento de Bell Ville (95.09%) en la provisión de agua con instalaciones de cañerías dentro de la vivienda y valores muy bajos en Villa Nueva (0.42%) en las instalaciones fuera del terreno.En cuanto a la calidad de las conexiones a servicios básicos, se manifiestan valores críticos a nivel país con el 30.86%, valores inferiores para la provincia de Córdoba con el 18.61%, siendo similares a este último en las tres localidades analizadas, siendo una situación desfavorable, considerando el alto porcentaje de tendidos de infraestructuras relevados (INDEC, 2010).

Cuadro Nº 06_ Infraestructura y Saneamiento

	Tenencia de	*Provisión de agua con*	*Tenencia de red*	*Calidad insuficiente*

	baño en hogares dentro del lote	*instalaciones de cañerías dentro de la vivienda*	*pública de cloaca en hogares*	*de conexiones a servicios básicos en hogares*
Promedio a nivel país	97.4%	83.93%	54,60%	30.86%
Provincia de Córdoba	98.3%	93,4%	39,00%	18.61%
Ciudad de Villa María	99.07%	93.34%	81.10%	21.82%
Ciudad de Bell Ville	98.32%	95.09%	71.39%	16.10%
Ciudad de Villa Nueva	98.66%	94.51%	73.32%	18.71%

Fuente: Datos nacionales y provinciales elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del Censo 2010 del INDEC, disponible en <www.indec.gov.ar.>. Datos de ciudades en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. Datos procesados con Redatam+SP. Cartografía disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp> consultado el 22 de mayo de 2017.

3.5. Desafíos a resolver en términos urbanos y habitacionales en los casos de estudio

Se evidenciaron usos de suelo heterogéneos, con gran mixtura en todas las áreas urbanas, según contexto y rol regional de cada ciudad (usos residenciales, comerciales, institucionales, financieros, recreativos), con desarrollos comerciales en ciertas vías de circulación principal (con especialización comercial y de servicios) y procesos de crecimiento muy dinámicos en áreas centrales, pericentrales y periféricas (con particularidades expresadas en cada ciudad).En este marco se destacan entre el año 2001 y 2017, los siguientes procesos urbanos y habitacionales en las tres ciudades:

- Los procesos de consolidación de las ciudades son limitados, debido a que existe una gran cantidad y dispersión de lotes vacantes/expectantes en la periferia principalmente, que junto a los nuevos loteos de extensión generan nuevos lotes vacantes[188] (particularmente en la ciudad de Bell Ville), desplazando usos vitales a sectores más alejados (como la vivienda social) y encareciendo los costos de funcionamiento urbano (por subutilización de servicios e infraestructuras)[189].
- Los procesos de expansiónse dan por fragmentos en la periferia (de manera dinámica y mayoritariamente en loteos para residencias individuales de sectores

[188] Ver planos de consumo de suelo urbano por procesos de expansión periférico de cada ciudad.
[189] Existe una alta proporción y dispersión de lotes vacantes / expectantes en la periferia de las tres ciudades, siendo más altos los valores relativos de Villa Nueva (la ciudad más pequeña), duplicando en porcentaje a Bell Ville y siendo parcialmente superior a Villa María. En Bell Ville se da la particularidad de que los lotes vacantes han sido generados por las propias expansiones de loteos nuevos en la periferia sin trazado.

socioeconómicos medios y altos y minoritariamente de niveles medios y bajos), siendo bajas las densidades brutas actuales y muy bajas las densidades netas potenciales[190], desperdiciando suelo urbano.

- La distribución y uso de nuevo suelo para los sectores populares (relación relativa de loteos o planes de vivienda del Estado vs loteos privados) es extremadamente dispar e inequitativa para la ciudad de Villa Nueva (representando 1/114 la relación loteos públicos frente a los privados), altamente dispar e inequitativa para la ciudad de Bell Ville (representando 1/48, la relación loteos públicos frente a los privados) y moderadamente dispar para la ciudad de Villa María (representando 1/5, la relación loteos públicos frente a los privados, valores que se reducen si se evalúan los loteos cooperativos/asociativos).En términos absolutos, en Villa María los loteos residenciales representan superficies muy considerables equivalentes en su superficie a 588 canchas de fútbol de nuevo suelo (30,9 Ha/año),a 233 canchasen Bell Ville (14,3 Ha/año)y a 344 canchas en Villa Nueva. (18 Ha/año).
- La brecha de precios de suelo formal nuevo vs suelo formal de barrios populares, es significativa en favor de los loteos formales nuevos y de baja asequibilidad para los sectores populares, siendo muy alta para Villa Nueva (entre el 66% y el 162%de diferencia de precio mayor en favor de los loteos nuevos)al igual que enVilla María (entre el 78% y 146% de diferencia) y alta en Bell Ville (46% y 101% de diferencia, sin considerar los valores de comercialización clandestina de suelo informal en tomas de tierra “Villa Carlitos”, que llevan los valores al 300% de diferencia).
- La modalidad de enclave de pobreza más destacado en las tres ciudades es la ocupación individual de lotes o propiedades (de gran dispersión y difícil identificación por falta de registros catastrales actualizados)y la toma de tierra colectiva sobre suelo público o privado en ínfima medida[191]. Las zonas de vulnerabilidad habitacional

[190] El valor máximo encontrado de densidad bruta, no supera los 78 hab/ha (Censo 2010, INDEC), tanto en las áreas centrales como en sectores pericentrales y las densidades netas potenciales en los nuevos loteos (calculadas en cada ciudad con su ocupación total y áreas de espacios verdes/comunitarios a donar al municipio), reducen aún más esos valores (con 35 hab/ha en Villa Nueva, 47 hab/ha en Bell Ville y 53 hab/ha Villa María).

[191] En Villa María se manifiestan 3 (tres) casos de tomas de tierra en Villa María (barrio La Calera, Los Olmos y Las Playas) con posterior intervención municipal respecto a los servicios urbanos, manifestándose agilidad en la resolución del conflicto por parte del municipio, generándose ocupaciones individuales distribuidas en la ciudad con menor nivel de resolución por el municipio (barrio F. Botta, N. Avellaneda, San Martín, San Nicolás, Los Olmos y Las Playas, evidenciadas en las encuestas de la presente tesis). En Bell Ville se manifiesta un caso de toma de tierra con más de 15 años de antigüedad sin intervención municipal (Villa Carlitos) con niveles de degradación y hacinamiento significativos. Existen además, zonas con ocupaciones de tierra y de viviendas individuales (Campo Mayo, Triángulo y Costa Esperanza) con limitadas intervenciones municipales en la regulación de la tenencia posterior. En Villa Nueva se manifiesta una toma de tierras (Ex

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

detectadas, se encuentran mayoritariamente distribuidas en la periferia de las ciudades[192], con valores que duplican o triplican el déficit cualitativo o cuantitativo urbano en los radios censales más desfavorables (Censo, 2010 INDEC).

Los desafíos a resolver en términos urbanos y habitacionales, en función de los factores negativos encontrados, son:

i) Lograr un mejor y más equitativo aprovechamiento del suelo urbano, a partir de instrumentos que regulen los procesos de crecimiento, limitando las expansiones fragmentadas excesivas, sobretodo de loteos residenciales de baja densidad para sectores socioeconómicos medios y altos, que no responden a la demanda del déficit habitacional registrado y acercar a los sectores populares a las áreas urbanas centrales y pericentrales;

ii) Ponderar procesos de renovación y consolidación en zonas pericentrales, para mejorar las densidades poblacionales y aprovechar las infraestructuras y equipamientos;

iii) Distribuir el nuevo suelo urbano en favor de los sectores populares, reduciendo la brecha entre la cantidad y superficies destinadas a emprendimientos privados, frente a los loteos cooperativos y públicos, en un abanico de alternativas para poderes adquisitivos diferenciados con valores asequibles para los sectores populares (incluyendo tierra a bancos de suelo e inmuebles, planes de financiamiento);

iv) Registrar y actualizar datos de las ocupaciones irregulares o informales en lotes o propiedades, detectadas de manera dispersa en las ciudades (catastros sociales de irregularidad e informalidad desde dependencias municipales articuladas);

v) Movilizar suelo vacante/expectante en favor de la consolidación urbana (pericentral y periférica) y hacia usos necesarios para la ciudad, entre ellos los menos rentables (desde una mirada economicista), como es el suelo y la vivienda para los sectores populares[193].

---

matadero) y un gran nivel de irregularidad de la tenencia de suelo y casas tomadas al sudoeste y sur (barrio Vallecito, Florida, Los Olmos, Las Quintas, además del pericentro en general), con muy baja intervención municipal en la regularización en la tenencia de suelo.

[192] Ver planos de los procesos de expansión periféricos, donde se verifican las zonas de vulnerabilidad habitacional detectadas.

[193] Desde una mirada integral en términos socio-económicos, ambientales y políticos, se podrían sumar otros usos, como son los recreativos, espacios verdes, de infraestructuras, productivos compatibles con residencias, agricultura urbana, comerciales de diferentes escalas y otros, dentro de la necesaria heterogeneidad de la periferia urbana-rural.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Los desafíos en términos de *déficit cuantitativo*y que no deberían ser el eje central de la política habitacional de las localidades de estudio,debido al menor impacto detectado, son:

i) Generar nuevas viviendas para reemplazar las que son irrecuperables (existiendo valores muy por debajo de la situación provincial y nacional)[194] y analizar las que comparten la misma vivienda (hacinamiento por hogar), ponderando los vínculos y condiciones de los individuos y familias en su entorno[195].

Los desafíos en términos de *déficit cualitativo* y que deben dar respuesta al mayor déficit detectado a nivel de las localidades de estudio, son:

i) Recuperar y ampliar las viviendas existentes que no responden a los requerimientos de sus moradores y que son recuperables (entre el 44 y 52% de los hogares de las tres ciudades analizadas)[196], a partir de programas de mejoras de la calidad constructiva y eficiencia de las viviendas;

ii) Reducir la tenencia informal de vivienda (aunque los valores se encuentren por debajo de los registrados en la provincia[197]), a partir de regularizaciones de la tenencia de suelo priorizando enclaves de pobreza;

iii) Reducir el hacinamiento por cuarto, que posee valores por encima de la provincia[198], a partir de planes ampliaciones con montos que habiliten mayores superficies respecto de las actuales, priorizando las necesidades expuestas por las familias (tratando de dar respuestas a los más costosos y complejos, como son los baños y cocinas);

iv) Reducir las conexiones deficitarias[199],ampliando la provisión y calidad de servicios básicos de infraestructura y saneamiento, que son positivos respecto a provincia,

[194] El déficit de viviendas irrecuperables, se encuentra muy por debajo del déficit provincial (1.3%) y del nacional (4.2%), alcanzando el 0.7% en el peor de los casos, la ciudad de Bell Ville con 79 viviendas en esas condiciones.

[195]El hacinamiento por hogar de Villa Nueva se encuentra con el mayor porcentaje con el 4.08% (231 viviendas con 2 o más hogares), el de Villa María con el 3.03% (813 viviendas con 2 o más hogares) y por último el de Bell Ville con el 2.53% (281 viviendas con 2 o más hogares).

[196] Siendo en Villa María de 13.543 viviendas (50.5% de los hogares existentes), Bell Ville con 4.918 viviendas (44.3% de los hogares existentes) y Villa Nueva con 2.973 viviendas (52.5% de los hogares existentes).

[197] 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%) y un alto porcentaje de inquilinos para ésta última, con 7629 casos (28.43%).

[198] Valores mayores para Villa Nueva con 18.72% (1.060 hogares), moderados para Bell Ville con 13.70% (1.522 hogares) y por debajo Villa María con 12.71% (3.410 hogares).

[199] Principalmente Villa María, le sigue Villa Nueva y por último Bell Ville.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

además de otorgar subsidios y financiamientos, para realizar conexiones a servicios básicos (redes existentes y en muchos casos, sin conexión domiciliaria)[200].

v) Indagar e identificar las estrategias individuales o colectivas que han puesto en marcha los sectores populares en toda la ciudad, partiendo de las trayectorias habitacionales y los resultados alcanzados en cuanto al acceso formal o informal, verificando como se han canalizado u obstaculizado las redes de ayuda y cooperación de organizaciones y del Estado.

[200] Mejorando el nivel provincial y nacional, la ciudad que mejor posicionada se encuentra en la tenencia de baño dentro del lote es Villa María (seguida de Villa Nueva y Bell Ville), en relación a la provisión de agua con instalación dentro de la vivienda se encuentra mejor ubicada Bell Ville (le siguen Villa Nueva y Villa María) y en la tenencia de red de cloacas la ciudad de Villa María sobresale en relación a Villa Nueva y de Bell Ville.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

CAPITULO IV – ESTRATEGIAS DE ACCESO AL SUELO

4.1. Conceptualización de las estrategias de acceso al suelo de los sectores populares

Frente a las condiciones que plantea la producción capitalista del hábitat y las limitadas alternativas de producción Estatal, los sectores insolventes que demandan suelo y vivienda, al que pertenecen los sectores populares generan estrategias para acceder al mismo. La categoría analítica "sectores populares" ha sido muy difundida en las ciencias sociales durante los años 80´y 90´[201], e inclusive en la actualidad, siendo entendido como un universo social amplio y versátil. En los desarrollos teóricos más reconocidos a nivel nacional sobre el acceso al suelo[202], la categoría "sectores populares" es una de las más utilizadas. García Canclini (1991) plantea que para realizar un análisis de los sectores populares, se debe considerar el modo de reproducción de vida y la manera en que "venden" su fuerza de trabajo o dan servicios de menor calificación, estando altamente condicionada su capacidad de consumo en relación a las posibilidades que les otorga y distribuye el Estado o ciertas organizaciones sociales (de base, ONGs, mutuales, sindicatos, gremios, etc.). Estas transferencias de las que se desprenden sus condiciones de vida, están vinculadas al alcance de servicios públicos y sociales en términos amplios, como es la salud, la educación, la vivienda, el transporte, entre otros. Más allá de la vinculación con la modalidad de inserción productiva de los sectores populares que hacíamos referencia, García Canclini (1991), expresa la importancia del consumo por ser el proceso donde se organizan significados sociales y donde se manifiesta la "diferenciación social y distinción simbólica" entre grupos. Bajo esta lógica, lo popular desborda un determinado sector social, debiendo observarse de qué modo se dan las formas de producción, su uso, consumo y circulación, entendiéndola según plantea García Canclini, como "…una elaboración propia de sus condiciones de vida y a una interacción conflictiva con los sectores hegemónicos" (García Canclini, 1994)[203].

En el hecho de autoproveerse 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,

[201] Ver Thompson Edward (1982, 1991, 1995); Gutiérrez, Leandro y Romero, Luis (1995); Lida, Clara E (1997).
[202]Ver García Canclini (1991); Clichevsky (2000, 2003); Di Virgilio (2003); Di Virgilio *et al* (2012); Rodulfo (2008); Rodríguez *et al* (2007); Catenazzi y Reese (2011).
[203]Citado por Ferrero y Rebord (2013).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

1992)[204]. 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 independizarse de la casa de sus padres, recurriéndose a la compra o alquiler de lotes o viviendas a quienes ocupaban previamente dentro del asentamiento[205]. Di Virgilio *et al* (2012) aseveran que las familias de menores ingresos de las grandes ciudades no utilizan los canales formales para acceder a la propiedad, descartando los clasificados para alquilar una pieza en un inquilinato, o para acceder a una casa pequeña o un terreno en una villa de emergencia o asentamiento, alejándose de la intervención limitada de los organismos públicos y de acciones planificadas de trabajo y ahorro. Ratificando estos conceptos, Di Virgilio (2003) expresa: "los individuos y las familias desarrollan diferentes y múltiples estrategias con el fin de resolver sus necesidades habitacionales movilizando 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). La movilización de los sectores populares para conseguir un lugar en la ciudad, se materializa a partir de que los sujetos son "…quienes trasforman el espacio y estas trasformaciones suceden fundamentalmente ligadas a sus estrategias de sobrevivencia" (Ferrero y Rebord, 2013:24). Todas estas adaptaciones y opciones a un limitado número de posibilidades de acción, definen las estrategias de supervivencia familiar y explican la lógica de comportamiento que las unidades familiares de los sectores populares implementan para satisfacer sus necesidades (Raggio, 1995[206]; Ozuekren y Van Kepen, 2002[207]). La definición de las estrategias de supervivencia familiar da cuenta de un carácter amplio y abarcativo del comportamiento de las unidades familiares, que excede el alcance de la presente tesis, por lo que no se profundizarán sus características, remitiéndonos al análisis específico de las estrategias habitacionales y de acceso al suelo urbano.

Las estrategias de los sectores populares para lograr una mejora en la calidad de vida tienen un doble 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, citado por Rodríguez *et al*, 2004:28). Algunos autores avanzan sobre una caracterización de las estrategias familiares[208], entendidas como un

[204]Citado por Di Virgilio, 2003:7.
[205]Ver apartado Informalidad, irregularidad e ilegalidad urbana. Manifestaciones de la informalidad.
[206]Citado por Rodríguez, *et al*, 2004.
[207]Citado por Di Virgilio, 2003.
[208]Para profundizar estudios sobre estrategias familiares, ver: Duque y Pastrana, 1973; Hintze, 1989; Torrado, 1998.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

conjunto de prácticas "…por medio de las cuales los individuos y las familias tienden, de manera consciente o inconsciente, a conservar o aumentar su patrimonio, y correlativamente a mantener o mejorar su posición en la estructura de relaciones de clase" (Bourdieu; 1988:22)[209].

4.2. Estrategias habitacionales y producción social del hábitat

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 vinculaciones[210]. Existe una estrecha vinculación entre la *producción social del hábitat* como un modo particular y de carácter autoproductivo de materialización del hábitat, frente a la manifestación de las *estrategias habitacionales* que llevan adelante los sectores populares junto a múltiples actores para alcanzar el suelo y la vivienda[211]. En este sentido ciertos autores lo entienden como sinónimos: "Las estrategias que los hogares concretan para autoproveerse 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)[212]. El carácter colectivo de las estrategias, se manifiesta por "…desempeños ocasionales o sistemáticos por los cuales los actores nucleados en diferentes niveles de organización, optimizan sus condiciones materiales y no materiales de vida para el logro de determinados objetivos" (Clemente A., 1995, citado por Rodríguez, 2004:29). 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.

4.2.1. Clasificación de las estrategias habitacionales

[209]Citado por Di Virgilio, 2003:5.
[210]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.
[211]Entendiendo que es clave la pertenencia a redes de intercambio como ayudas en relaciones informales entre vecinos, amigos y parientes, como también la pertenencia a organizaciones sociales o comunitarias.
[212]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.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Los sectores populares definen sus *estrategias habitacionales* a partir de opciones y oportunidades limitadas, según el despliegue de sus capacidades individuales, de las posibilidades brindadas por su entorno familiar y de redes de ayuda y cooperación, vinculadas a su espacio comunitario y/o al propio Estado a partir de sus transferencias y aportes. Por ello las *estrategias habitacionales* se clasifican en *individuales-familiares* donde los sectores populares movilizan recursos y capacidades del entorno cercano y en *colectivas-cooperativas*, considerando recursos de redes más amplias de ayuda y cooperación con mayores niveles de organización. Tanto las estrategias individuales como las colectivas, podrán encuadrarse dentro de los caminos formales de acceso a la propiedad privada como también en diferentes procesos irregulares o ilegales que "colisionan" con el status de legalidad.

4.2.1.1. 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 al suelo y la vivienda, se encuentran los alquileres registrados con contratos, las acciones planificadas de trabajo y ahorro (con plazos de concreción cada día más extensos[213]), los traspasos de patrimonio por herencia (más comunes en los sectores medios y altos), los créditos hipotecarios, la ocupación por préstamo[214] y los procesos de autogestión y autoconstrucción del hábitat (pudiendo darse también en situaciones de tenencia irregular-ilegal, como en procesos colectivos - asociativos).

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 (*hacinamiento por hogar ocohabitación*); la ocupación irregular (*ocupación de hecho*[215]) o el *inquilino bajo condiciones precarias.* Para este último caso, se incluyen diferentes modalidades de alquiler irregular, como es el caso del alquiler de viviendas o partes de las

[213]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.
[214] 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.
[215]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 conscientes de que infringen la ley.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

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 le alquila; o el alquiler de piezas en enclaves de pobreza (asentamientos o villas) y en casas tomadas (Reese *et al*, 2014), pudiendo además, conformar procesos de cohabitación. 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. 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 para acceder al suelo y posteriormente a la vivienda en condiciones asequibles y equitativas.

Uno de los procesos alternativos más destacados es el de *autoconstrucción,* como auto suministro de alojamiento por parte de los individuos y familias destinatarias, entendida como una producción premercantil que deja de lado transacciones de recursos monetarios escasos y en contrapartida propone trabajo propio para la realización de una construcción (Jaramillo, 2008). La autoconstrucción se refiere 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). La autoconstrucción puede prolongarse en el tiempo y tener un ritmo flexible de avance, siendo una construcción progresiva. Esta modalidad permite la construcción por etapas en función de las posibilidades económicas de la familia, siendo inclusive una opción de ahorro y valoración monetaria del trabajo, cuando se logran ampliar habitaciones en pos de obtener un alquiler y complementar ingresos, como ya se expresó en apartados anteriores. Jaramillo posiciona a la autoconstrucción, como una estrategia de adaptación de los sectores populares para lograr con mayor efectividad una respuesta a sus necesidades, frente a las limitaciones de los programas de vivienda gubernamentales (Jaramillo, 2008). Dentro de los tipos de autoconstrucción que clasifica Ortiz (2007:39) se encuentran: *i) autogestiva* (por iniciativa del usuario); *ii) dirigida* (cuando es planificada, organizada y ejecutada bajo la coordinación de un asesor técnico); *iii) pura* (ejecución total o de la mayor parte de las tareas constructivas por parte del usuario, sin recurrir a mano de obra paga); *iv) mixta* (combinación entre trabajo del usuario y contratados a trabajadores o a empresas especializadas). Tanto las propuestas *autogestivas* como las *puras*, poseen limitaciones técnicas y ciertos niveles de riesgo por el uso inapropiado de mecánicas constructivas y sistemas tecnológicos utilizados, en cambio las *dirigidas* y *mixtas,* minimizan esas restricciones, pudiendo incorporar técnicas avanzadas, propuestas de alcance innovador y niveles de organización que permitan su réplica en mayores escalas. Jaramillo (2008) expresa que la consolidación de prácticas de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

autoconstrucción, permite niveles de organización colectiva, que pueden consolidarse como soporte del desarrollo social y político de una comunidad, alcanzado procesos de autoproducción, que combinen autoconstrucción y construcción formal: como puede ser la construcción estandarizada de vivienda incompleta a completar por el autoconstructor, viviendas que permiten ampliaciones y lotes con núcleos básicos, como así también, autoconstrucción de infraestructura o equipamientos a nivel barrial.

4.2.1.2. 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 ser organizaciones de base o solidarias (cooperativas de vivienda, asociaciones para ejecución de loteos, mutuales, gremios, Caritas Argentina), organizaciones no gubernamentales (ONGs, TECHO, centros de asistencia técnica, institutos populares de vivienda), o el propio Estado con algún tipo de intervención de organismos públicos municipales, provinciales o nacionales.

Dentro de las *estrategias habitacionales colectivas* se encuentran las prácticas *autoproductivas* o *autoconstructivas* del hábitat, que pueden hacer uso de estrategias individuales y que plantean necesariamente una mayor articulación de actores y un mayor control de los procesos de producción del hábitat y la participación activa de al menos una organización colectiva, solidaria o comunitaria. 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). El proceso de autoproducción de vivienda se ha dado históricamente en Latinoamérica, en busca de resolver la brecha que deja el mercado y el Estado en materia de hábitat. Existen múltiples variantes de autoproducción donde lo central será dar respuesta a la necesidad de habitar de los propios productores, poniendo mayor o menor peso desde lo individual-familiar y desde lo colectivo-organizado, como son los grupos organizados informalmente (grupo de vecinos o solicitantes de tierra, que pretenden tomar o comprar suelo urbano y gestionar servicios e infraestructura), formas colectivas organizadas (cooperativas, mutuales y asociaciones de vivienda, organismos dependientes de la iglesia como Caritas Argentina, TECHO para mi país, ONGs, gremios, sindicatos o instituciones de beneficencia), o Institutos Técnicos

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

especializados (Organismos gubernamentales que brindan apoyo y asesoramiento como CEVE y AVE).

Cuando hablamos de *autogestión* del hábitat, estamos conceptualizando una forma de producción del hábitat que es colectivo, donde las organizaciones sociales persiguen en forma explícita el desarrollo de procesos políticos de construcción de poder popular (Rodríguez, 2007). La autogestión "implica la transferencia de recursos por parte del Estado hacia la población organizada, que interviene como promotora del proceso de producción de hábitat popular" (Guevara, 2014:79). Las prácticas autogestivas están orientadas por la construcción de poder popular y se manifiestan a través de formas de organización asociativas o colectivas, "estando el control y la direccionalidad del proceso de producción en manos de los trabajadores asociados" (Guevara, 2014:79), pudiendo manifestarse en distintas fases del proceso productivo, como el diseño, ejecución, distribución y uso del hábitat (Rodríguez, 2007; Di Virgilio *et al*, 2007). Se detalla un cuadro síntesis (Cuadro Nº 07) de las estrategias empeladas por los sectores populares para acceder al suelo y la vivienda.

4.3. Aspectos y dimensiones de análisis de las encuestas semiestructuradas focalizadas en las estrategias de acceso al suelo y habitacionales empleadas

Para caracterizar la secuencia de condicionantes, aproximaciones, concreción y resultados de las estrategias de acceso al suelo y la vivienda de los sectores populares, se indagará a residentes barriales de los sectores seleccionados, mediante encuestas dirigidas con un cuestionario semiestructurado.

Las encuestas se estructuran a partir de los aspectos, dimensiones e indicadores desarrollados y conceptualizados en el presente capítulo, complementadas por la adaptación propia a los cuestionarios de Rodríguez, *et al* (2004)[216] y a definiciones consensuadas con el equipo técnico del Área Vivienda de Caritas, Diócesis de Villa María[217]. El cuestionario cuenta con preguntas abiertas, que ponderan la visión del encuestado y le permiten introducir términos y consideraciones significativas, además de preguntas cerradas (para responder por si, no o no sé) y de elección múltiple sobre un número amplio de respuestas optativas. Las transcripciones de las encuestas se encuentran en el Anexo II de la presente tesis.

[216]Rodríguez, *et. al.* (2004:137) "Indicadores de resultados e impactos. Metodología de Aplicación en Proyectos Participativos de Hábitat Popular. Coalición Internacional del Hábitat."

[217]El cuestionario fue co-construido, readaptándolo y reestructurándolo en cuanto a sus apartados y estructura, selección de preguntas, análisis de fiabilidad y validez del mismo, a partir de cuatro reuniones realizadas en julio de 2016, con el equipo técnico del Área Vivienda de Caritas, Diócesis de Villa María, que cuenta con gran experiencia en la región de estudio de la presente tesis (con más de 1.000 viviendas ejecutadas). Participaron de estos encuentros: David Ruíz, Alejandro Prato y Fernanda Soriano. Además se contó con la colaboración de Lucas Giusti y Alicia Oliva.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Los aspectos seleccionados responden a reconstruir la secuencia y el proceso de acceso al suelo de los sectores populares, a partir de cuatro aspectos estructurantes: *Psicosocial,* donde se analiza la dinámica de la trama de vínculos, redes y lazos sociales que condicionan las estrategias; *Economía familiar frente al hábitat,* donde se detallan las limitaciones económicas y financieras de las familias, que también condicionan las estrategias; *Acceso al suelo y la vivienda* donde se visualizan las aproximaciones y canales de búsqueda y/o acercamiento al terreno y la vivienda, la concreción y materialización de la/s estrategia/s de acceso al suelo y la vivienda y los resultados en términos de tenencia logrado, actualizando información valiosa en cada localidad, entre octubre de 2016 y enero 2017 (Ver Cuadro Nº 07 – Aspectos y Dimensiones para caracterizar las estrategias).

1) Aspecto: Psicosocial.

"Se entiende por psicosocial al conjunto de variables, tanto psicológicas como sociales, derivadas de las continuas interacciones de carácter dinámico, que plantea la relación entre el individuo con su historia, el grupo o entidad colectiva de pertenencia y el área urbana del que forma parte" (Rodríguez, *et al*, 2004:73). Bajo este aspecto se analizó la dimensión: *Autoestima* y *características de la red social,* con el propósito de conocer las características de los vínculos, redes sociales y solidarias en las que están inmersos los sectores populares, como condicionantes de las estrategias de acceso al suelo y la vivienda. Se analizaron los indicadores:

a) Sentido de pertenencia, donde se indagó sobre el reconocimiento de los/as individuos/familias sobre el lugar donde residen, los motivos que los movilizaron para vivir en ese lugar y si las trayectoria residencial es temporal o definitiva;

b) Identificación de los individuos y familias con el colectivo barrial, donde se pretende conocer si poseen familiares o amigos en el barrio, si comparten actividades y cuáles son las que realizan en el barrio;

c) Actitudes y redes solidarias, para visualizar los vínculos de apoyo, cooperación y solidaridad para resolver asuntos en el barrio y las actividades (habituales u ocasionales) que realizan con alguna organización comunitaria dentro del mismo;

d) Percepción respecto a la situación integración social, para captar la opinión de los sectores populares respecto a las organizaciones que trabajan en el barrio.

2) Aspecto: Empleo, ingreso y economía familiar frente al hábitat[218].

[218] El indicador *e) Característica de la situación de los ocupados y/o desocupados,* no arrojo datos relevantes.

Bajo este aspecto se pretende dar cuenta de la situación socio-económica del grupo familiar, sus capacidades y posibilidades de desarrollo habitacional, como condicionantes de las estrategias de acceso al suelo y la vivienda. Frente a la dimensión: *Ingreso y economía familiar frente al hábitat*, se destacó el indicador:

f) Estructura de trabajo familiar y capacidad para afrontar los gastos de hábitat, para conocer sobre la definición de prioridades y limitaciones familiares frente a los gastos de mejoras o ampliaciones de la vivienda en la que habitan.

3) Aspecto: Acceso al suelo y la vivienda.

En el aspecto acceso al suelo y la vivienda, se considerará el proceso y secuencia compuesto por las aproximaciones y canales de búsqueda, la concreción y materialización, como también los resultados (en términos de tenencia) de la/s estrategia/s de acceso al suelo de los sectores populares. Frente a la dimensión: *Canales de aproximación al suelo y la vivienda*, se analizó el indicador:

g.1)_Trama de relaciones de diferentes actores e instituciones respecto a las estrategias de acceso al suelo y la vivienda, donde se indagaron los canales de aproximación y búsqueda en relación a redes individuales/familiares/conocidos o redes colectivas de base comunitaria/organismos públicos.

Frente a la dimensión: *Concreción de las Estrategias de acceso al suelo y la vivienda,* se caracterizaron tres tipos, aquellas que utilizan recursos centrados en aspectos económico-financieros, aquellas que utilizan recursos centrados en las capacidades-necesidades y oportunidades del entorno cercano, como aquellas centradas en apoyos colectivos-asociativos-cooperativos, según los siguientes indicadores:

Recursos centrados en aspectos económico/financieros:

g.2.1) Utilización de recursos propios de trabajo y ahorro; g.2.2) Recibir herencia de algún bien; g.2.3) Recibir créditos hipotecarios; g.2.4) Recibir ayuda económica de familiares, conocidos o compatriotas.

Recursos centrados en capacidades-necesidades y oportunidades del entorno cercano:

g.2.5) Participar de procesos de autoconstrucción y autogestión individual del hábitat (Autogestiva o Pura); k.3) Cohabitar en una vivienda por dos o más hogares (hacinamiento de 2 hogares en la vivienda o hacinamiento crítico de 3 hogares o más en la vivienda, correspondientes al déficit habitacional cuantitativo); l.1) y l.2) Compartir cuartos con hacinamiento (de 2 a 3 personas o de más de 3 personas hacinamiento crítico,

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

correspondiente al déficit habitacional cualitativo); i.2) e i.3) Acceder a la vivienda por alquiler.

Carácter dirigido o asistido por equipos asociativos o cooperativos:

g.2.6) Recibir apoyo económico, ayuda técnica o materiales de construcción entregado por alguna institución pública o sociedad civil; g.2.7) Participar de procesos de autoproducción del hábitat, bajo grupos solicitantes o asociaciones de vecinos, para tomar, solicitar, comprar tierra y gestionar los servicios; g.2.8) Participar de procesos de autoproducción del hábitat, bajo colectivos organizados (cooperativas, mutuales y asociaciones de vivienda, ONG, gremios, sindicatos); g.2.9) Participar de procesos de autogestión del hábitat, donde el Estado le entrega fondos a la población organizada, que diseña, o ejecuta, o distribuye o usa el hábitat; g.2.10) Acceder a la vivienda por alquiler (arrendamiento); h) Autoconstrucción Colectiva Dirigida o Mixta (colaborativa) y las capacidades según el oficio del individuo.

Frente a la dimensión: *Resultado de la/s estrategia/s en el tipo de acceso y tenencia de suelo y la vivienda,* se analizaron los indicadores:

i) Tipo y naturaleza de acceso[219], ya sea acceso formal*(Propietario de la vivienda y el terreno o Inquilino/arrendatario de la vivienda registrado*); acceso irregular (*Ocupante gratuito con permiso*[220]*; Ocupante por pago de impuestos/ expensas y Ocupante en relación de dependencia*[221]*)*o acceso informal (*Propietario de la vivienda solamente y Ocupante gratuito sin permiso/ ocupante de hecho*[222]*).*

j) Seguridad jurídica del suelo, a partir de la documentación de la propiedad y la percepción de posibles desalojos. Dentro de la documentación formal se encuentra: *Escritura, Boleto de compra venta, Nota de tenencia, Comodato, Cesión yContrato de Alquiler.* Dentro de la documentación informal se encuentra: *la falta de documentación, Nota de tenencia y Otro documento.*

Cuadro Nº 07_ Síntesis de los Aspectos y Dimensiones seleccionados para caracterizar las estrategias que emplean los sectores populares para acceder al suelo y la vivienda

Aspecto: Psicosocial
Vínculos, redes sociales y solidarias en las que están inmersos los sectores populares, como condicionantes de las estrategias de acceso al suelo y la vivienda.

[219] Según clasificación de Encuesta anual de Hogares Urbanos (EAHU - INDEC).
[220] Hogar que usa la vivienda o el terreno por préstamo (documentado o no) del propietario.
[221] Hogar que recibe el uso de la vivienda o el terreno de manera gratuita o como parte de pago del trabajo que realiza para su patrón, organismo o empresa donde trabaja algún integrante del hogar.
[222] Hogar que usa la vivienda sin autorización (toma de tierra o usurpaciones de viviendas o edificios).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

<table>
<tr><td colspan="3">Dimensión: Autoestima y característica de la red social</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Condicionantes de las estrategias</td><td>Indicadores seleccionados:</td><td>Características que se pretenden indagar:</td></tr>
<tr><td>Sentido de pertenencia y arraigo barrial</td><td>_ Trayectoria residencial(definitiva o temporal).
_ Causas que llevaron al individuo/familia a elegir ese lugar para vivir y su opinión (positiva/negativa) respecto al mismo.</td></tr>
<tr><td>Identificación de los individuos y familias con el colectivo barrial</td><td>_ Vínculo con familiares, amigos o conocidos en el barrio, a partir de las actividades compartidas (bajo, moderado, alto).</td></tr>
<tr><td>Actitudes y redes solidarias</td><td>_ Conocimiento acerca de las actividades de apoyo, cooperación o solidaridad en barrio (bajo, moderado, alto).
_ Realización de actividades con alguna organización comunitaria dentro del barrio (nunca, ocasional, permanente).</td></tr>
<tr><td>Percepción respecto a la situación integración social</td><td>_ Opinión acerca de las organizaciones que trabajan o han trabajo en el barrio (negativa, moderada, positiva).</td></tr>
<tr><td colspan="3">Aspecto: Empleo, ingreso y economía familiar frente al hábitat
Situación socio-económica del grupo familiar, sus capacidades y posibilidades de desarrollo habitacional, como condicionantes de las estrategias de acceso al suelo y la vivienda.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Dimensión: Economía familiar frente al hábitat</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Condicionantes</td><td>Indicadores seleccionados:</td><td>Características que se pretenden indagar:</td></tr>
<tr><td>Estructura de trabajo familiar y capacidad para afrontar los gastos de hábitat</td><td>_ Capacidad de ahorro mensual (bajo, medio, alto).
_ Ingresos destinados a la construcción o mejora de la vivienda (nulo, bajo, medio, alto).</td></tr>
<tr><td colspan="3">Aspecto: Acceso al suelo y la vivienda
Aproximación, concreción y resultados de la/s estrategia/s de acceso al suelo de los sectores populares</td></tr>
<tr><td colspan="3">Dimensión: Canales de aproximación de la/s estrategia/s de acceso al suelo y la vivienda</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Aproximaciones al suelo y la vivienda</td><td colspan="2">Indicadores seleccionados:</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Canal Individual</td><td>_ Canal de búsqueda por Inmobiliaria o carteles de venta;</td></tr>
<tr><td>_ Canal de búsqueda por diarios (clasificados) o revistas locales;</td></tr>
<tr><td>_ Canal de búsqueda por contactos de familiares, conocidos, compañero de trabajo.</td></tr>
<tr><td>Canal</td><td>_ Canal de búsqueda por consulta a un actor barrial/facilitador de información.</td></tr>
</table>

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

<table>
<tr><td></td><td></td><td colspan="4">_ Canal de búsqueda por consulta a redes sociales, ONG u organizaciones de base comunitaria en las que participan.</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="4">_ Canal de búsqueda por consulta a Organismo público (Nación, Provincia o Municipio).</td></tr>
<tr><td colspan="6">Dimensión: Concreción de la/s Estrategia/s de acceso al suelo y la vivienda</td></tr>
<tr><td rowspan="11">Concreción de la/s estrategia/s desempañadas</td><td colspan="5">Indicadores seleccionados:</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Estrategia Individual</td><td rowspan="4">Recursos Económico/</td><td colspan="3">_ Utilizar recursos propios de trabajo y ahorro.</td></tr>
<tr><td colspan="3">_ Recibir herencia de algún bien.</td></tr>
<tr><td colspan="3">_ Recibir créditos hipotecarios.</td></tr>
<tr><td colspan="3">_ Recibir ayuda económica de familiares, conocidos o compatriotas.</td></tr>
<tr><td rowspan="6">Estrategia Mixta: Individual y/o Colectiva</td><td rowspan="6">Recursos centrados en capacidades-necesidades-oportunidades del entorno cercano</td><td colspan="3">_ Participar de procesos de autogestión o autoconstrucción individual del hábitat (Autogestiva o Pura).</td></tr>
<tr><td colspan="3">_ Cohabitar en una vivienda por dos o más hogares (hacinamiento de 2 hogares en la vivienda o hacinamiento crítico de 3 hogares o más en la vivienda, correspondientes al déficit habitacional cuantitativo).</td></tr>
<tr><td colspan="3">_ Compartir cuartos con hacinamiento (de 2 a 3 personas o de más de 3 personas hacinamiento crítico, correspondiente al déficit habitacional cualitativo).</td></tr>
<tr><td rowspan="3">_ Acceder a la vivienda por alquiler</td><td>Acceso Formal</td><td>Con contrato y registro bancario.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Acceso Informal</td><td>Habitación en hotel pensión.</td></tr>
<tr><td>Espacios dentro del terreno o la vivienda de quien le alquila.</td></tr>
<tr><td>Espacios en asentamientos irregulares o viviendas tomadas.</td></tr>
<tr><td colspan="5">Indicadores seleccionados:</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Estrategia Colectiva</td><td rowspan="3">Recursos centrados en apoyos colectivos-</td><td colspan="3">_ Participar de procesos de autoconstrucción colectiva del hábitat (Dirigida o Mixta).</td></tr>
<tr><td colspan="3">_ Recibir apoyo económico, ayuda técnica o materiales de construcción,de alguna institución para la construcción de su vivienda.</td></tr>
<tr><td colspan="3">_ Participar de procesos de autoproducción del hábitat, bajo grupos solicitantes o asociaciones de vecinos, para tomar, solicitar, comprar tierra y gestionar los servicios.</td></tr>
</table>

			_ *Participar de procesos de autoproducción del hábitat, bajo colectivos organizados, como cooperativas, mutuales y asociaciones de vivienda, ONG, gremios, sindicatos.*
			_ *Participar de procesos de autogestión del hábitat, donde el Estado le entrega fondos a la población organizada, que diseña, o ejecuta, o distribuye o usa el hábitat.*
Dimensión: Resultado de la/s estrategia/s en el tipo de acceso y tenencia de suelo y la vivienda			
Resultado de la estrategias desempeñadas		**Indicadores seleccionados:**	
		Tipo de acceso	
	Formal	_ *Propietario de la vivienda y el terreno.*	
		_ *Inquilino / arrendatario de la vivienda registrado.*	
	Irregular	_*Ocupante en relación de dependencia.*	
		_*Ocupante por pago de impuestos/ expensas.*	
		_*Ocupante gratuito (con permiso).*	
	Informal	_*Propietario de la vivienda solamente.*	
		_*Ocupante gratuito (sin permiso) u ocupante de hecho.*	
		Documentación que define la seguridad jurídica del suelo y/o vivienda alcanzada	
	Formal	_ *Escritura.* _ *Boleto de compra venta.* _ *Nota de tenencia.* _ *Comodato.* _ *Cesión.* _ *Contrato de Alquiler.*	
	Irregular/ Informal	_ *Sin documentación.* _ *Nota de tenencia.* _ *Otro documento.*	

Fuente: Adaptación propia con base en conceptualizaciones del presente capítulo[223].

[223] Conceptualización de Redes según Gutiérrez, 1992 (Citado por Di Virgilio, 2003). Cohabitación de hogares según Mac Donald, 2003. Caracterizaciones del relevamiento de TECHO, 2011. Estrategias de acceso según Di Virgilio, 2003; Rodríguez, 2004; Rodulfo, 2008; Di Virgilio *et al* 2012; Ferrero y Rebord, 2013. Autoconstrucción y autoproducción según Ortiz, 2007 y Jaramillo, 2008. Alquiler irregular según Reese *et al,* 2014. Autogestión según Rodríguez, 2007 y Guevara, 2014.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

4.4. Referenciar las estrategias de acceso al suelo de los sectores populares en las ciudades seleccionadas

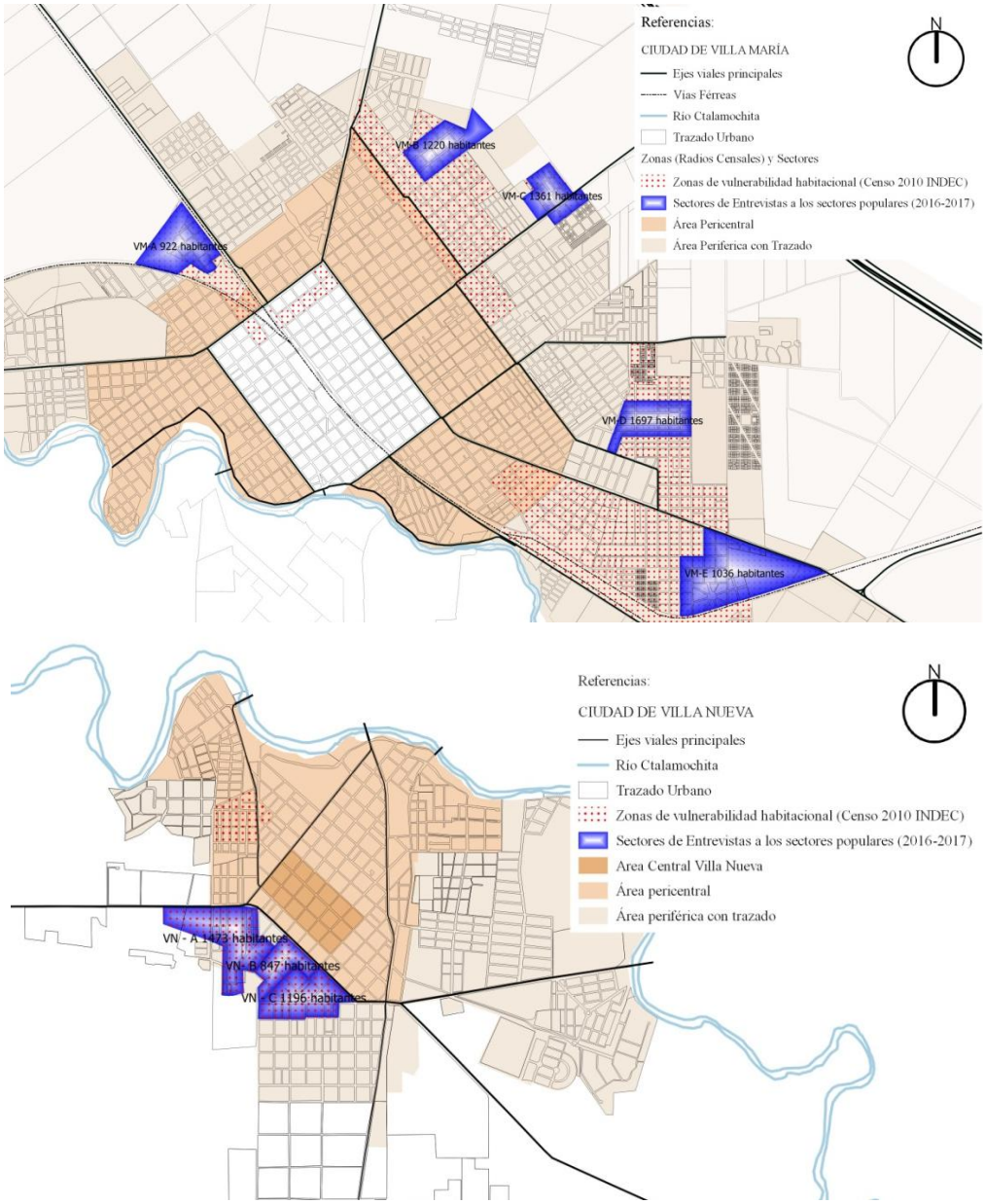
4.4.1. Metodología para determinar las zonas de vulnerabilidad habitacional

Considerando algunas pautas orientadoras de estudios de caso sobre conflictos urbanos (Gargantini, *et al*, 2016) y prácticas normativas en los procesos de producción del hábitat (Canestraro, 2012), se georreferenciaron[224] ciertos aspectos del déficit habitacional por radio urbano de cada localidad, en base a los datos procesados con Redatam+SP del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC) y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional[225]. Se utilizó el software libre Quantum GIS versión 2.18.4, para el manejo y análisis de información geográfica y como resultado se obtuvo un mapa temático o cloroplético (que refleja la distribución espacial de un fenómeno mediante gamas de color). Se definen de este modo *zonas de vulnerabilidad habitacional* en las tres ciudades (Villa María, Bell Ville y Villa Nueva), a partir de los radios censales urbanos georreferenciados [226] , que manifiesten valores porcentuales significativos del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo (Censo 2010, INDEC).

Gráfico Nº 19 - Plano de Zonas de vulnerabilidad habitacional del suelo y la vivienda de la ciudad de Villa María y Villa Nueva del año 2010.
Selección de sectores barriales para Entrevistas 2016-2017

[224] La georreferenciación es la técnica cartográfica que permite a partir de la definición de coordenadas, asignar una ubicación espacial y localizar con precisión las entidades geográficas analizadas.
[225] Cartografía disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp> consultado el 28 de febrero de 2016.
[226] Los radios censales son el máximo nivel de desagregación georreferenciada del Censo 2010 (INDEC), no siendo consideradas las fracciones urbanas y rurales aledañas a las ciudades de estudio.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

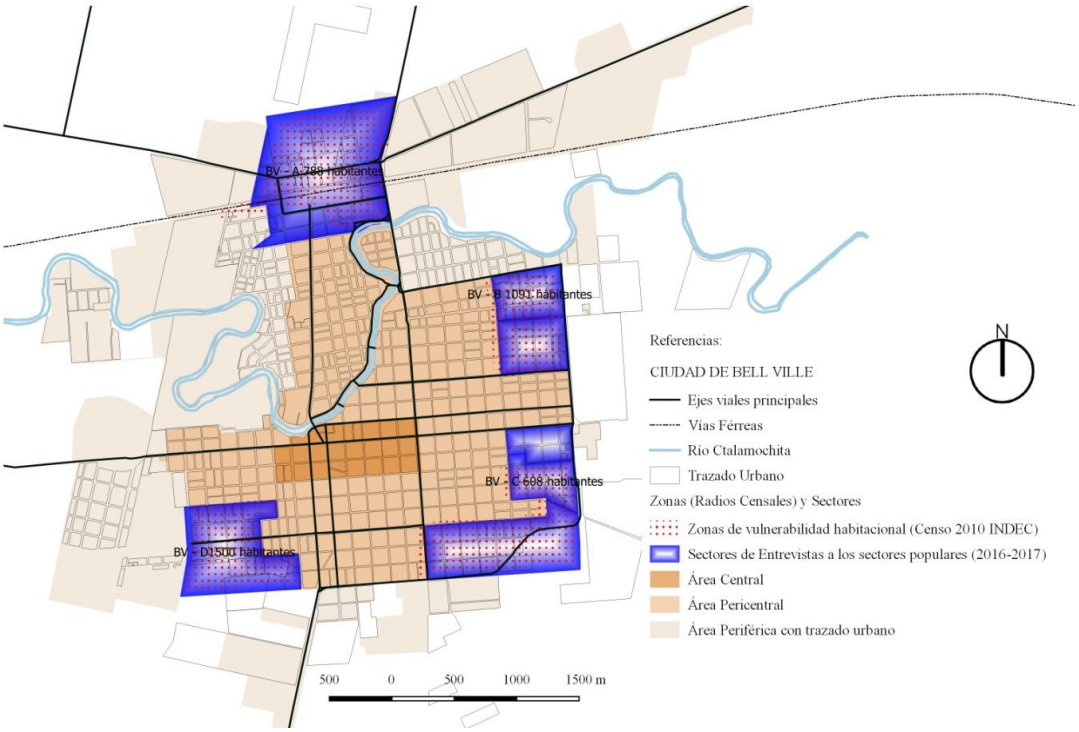


Fuente:

Georreferenciación propia (2017) en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. Base de datos procesados con Redatam+SP. Disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp> consultado el 23 de mayo de 2017.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Gráfico Nº 20 – Plano de Zonas de vulnerabilidad habitacional del suelo y la vivienda de la ciudad de Bell Ville del año 2010. Selección de sectores barriales para Entrevistas 2016-2017



Fuente: Georreferenciación propia (2017) en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. Base de datos procesados con Redatam+SP. Disponible en <http://www.indec.gov.ar/codgeo.asp> consultado el 23 de mayo de 2017.

A nivel cuantitativo, se consideraron: Hacinamiento por hogar (representando las viviendas con más de dos hogares, que no logran alcanzar un nuevo terreno) y Calidad Irrecuperable de los materiales constructivos (siendo vivienda deficitarias en su calidad constructiva), y a nivel cualitativo, se consideraron: Situación de tenencia irregular (definida por aquellos hogares que son propietarios de la vivienda pero que no son propietarios del terreno) y Hacinamiento por cuarto en la vivienda que habitan (manifestando viviendas que deben ser ampliadas o el cambio de las mismas), Calidad insuficiente en la conexión de servicios básicos (manifestando falta de servicios en el sector o la imposibilidad de conectarse al agua y la cloaca de red). Además se definió como variable socioeconómica significativa a aquellos hogares con al menos un indicador de NBI[227], que permitieran captar el segmento de

[227] El Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), es una metodología utilizada para identificar carencias críticas en la población y permite caracterizar la pobreza. Se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos un indicador de privación en el hacinamiento por cuarto crítico (con más de tres personas), Vivienda inadecuada (viviendas

menores ingresos de la población en los radios censales con mayores problemas respecto al acceso al suelo y la vivienda. Sobre estos radios censales se seleccionó una área de escala barrial con dinámica de crecimiento detectada (ya sea de consolidación, renovación o expansión) y se realizaron las entrevistas a los residentes barriales sobre las estrategias que emplearon en su acceso al hábitat.

A partir de las Zonas de vulnerabilidad habitacional detectadas, se define un tamaño de muestra que considera las personas que componen la población y los hogares de los radios censales de cada ciudad. El método de muestreo fue probabilístico, del tipo aleatorio simple por sorteo total de hogares en los radios censales seleccionados[228], con un nivel de confianza del 95% y un error posible del 5%, entrevistando a residentes barriales en las viviendas con moradores presentes. Sobre la definición de la muestra, se solicitó al OIR (Observatorio Integral de la Región – Instituto de Extensión -UNVM), que definiera el muestreo de entrevistas a realizar (Cuadro Nº08) en cada radio censal en función de los hogares, quedando definidos 12 (doce) sectores, siendo 5 (cinco) para Villa María, 4 (cuatro) para Bell Ville y 3 (tres) para Villa Nueva, logrando 201 entrevistas, sobre una población de 3716 hogares.

Cuadro Nº 08_ Muestra según población de radios censales

	Ciudad de Villa María		Ciudad de Bell Ville		Ciudad de Villa Nueva	
Sector de análisis	Barrio – Denominación popular	Población Habitantes (hab.) y hogares (hog.) del radio Censal	Barrio - Denominación popular	Población Habitantes y hogares del radio Censal	Barrio - Denominación popular	Población Habitantes y hogares del radio Censal
Sector A	La Calera	922 hab.	Villa Carlitos	788 hab.	Vallecito	1473 hab.
		238 hog.		213 hog.		388 hog.
Sector B	Botta	1220 hab.	"El Bajo" y "La Brigada"	1091 hab.	Florida	847 hab.
		317 hog.		366 hog.		242 hog.

precarias), Condiciones sanitarias precarizadas (hogares que no tienen inodoro o sin descarga de agua), Menores no escolarizados (niño de 6 a 12 años que no asiste a la escuela) y Capacidad de subsistencia (cuatro o más personas por jefe de hogar que no haya completado el 3º grado de escolaridad primaria). Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, Provincia de Chubut. Ver en: <http://www.estadistica.chubut.gov.ar/home/> Disponible 13 de marzo de 2017.

[228] Se enumeraron las manzanas del radio censal (1,2,3,x) y se sortearon para definir el orden de las manzanas donde se harían las entrevistas, iniciando el trabajo de campo en los vértices noroeste de cada manzana y avanzando en sentido horario (noreste, sudeste y sudoeste) completando la cantidad de encuestas.

Sector C	San Nicolás	1361 hab. 339 hog.	"Triángulo" y Costa Esperanza	608 hab. 162 hog.	Los Olmos	1196 hab. 349 hog.
Sector D	Los Olmos	1697 hab. 438 hog.	"Campo Mayo"	1500 hab. 388 hog.	----------	----------
Sector E	Las Playas	1036 hab. 276 hog.	----------	---------	----------	----------
Totales	6236 habitantes en 1608 hogares		3987 habitantes en 1129 hogares		3516 habitantes en 979 hogares	
Encuestas realizadas	76 encuestas distribuidas en 5 (cinco) sectores de Villa María		93 encuestas distribuidas en 4 (cuatro) sectores[229]		32 encuestas distribuidas en 3 (tres) sectores	

Fuente: Elaboración propia

4.4.2. Definir las características de las estrategias de acceso al suelo y la vivienda utilizadas por los sectores populares en cada localidad de estudio

En base a las particularidades que se desprenden de las encuestas semiestructuradasa los sectores populares (ANEXO II), realizadas en los 12 (doce) sectores urbanos de las Ciudades de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva (según muestra determinada en Cuadro Nº08), durante octubre de 2016 y enero de 2017, se definen las estrategias de acceso al suelo y la vivienda de los sectores populares a nivel de cada ciudad estudiada.

Estrategias en la ciudad de Villa María

Como resultados destacados del *Aspecto: Psicosocial*, en el marco de las condicionantes principales de las estrategias de la ciudad de Villa María,se manifiesta un sentido de pertenencia barrial moderado, con una red de apoyo, cooperación y solidaridad conocida por los vecinos, pero subutilizada, generando un vínculo colectivo-colaborativo barrial débil. Por un lado se manifiesta el agrado del lugar donde viven los entrevistados y la consideración mayoritaria de que es definitivo[230]. Le elección del lugar estuvo principalmente condicionada por razones económicas, por relaciones con familiares o por haber aprovechado

[229] Se contó con la colaboración del equipo técnico de la Dirección de Acción Social y de la Dirección de Vivienda del Municipio de Bell Ville para la realización del trabajo de campo, lo que permitió ampliar considerablemente la cantidad de entrevistas en la ciudad.
[230] Siendo el 78% del total de entrevistados de Villa María.

un oportunidad o facilidad del Estado (cesión de terreno y posterior seguridad jurídica del suelo concretada[231]).La participación en actividades barriales es baja, debido a que en su mayoría no comparten actividades con familiares, amigos y conocidos en el barrio[232], ni realizan actividades de apoyo, cooperación y solidaridad para resolver problemas y asuntos en el barrio[233], siendo las mismas recreativas-deportivas, sociales (apoyo escolar), religiosas y asistenciales (comedor social).

Respecto al *Aspecto economía familiar frente al hábitat*, se evidenció la clara limitación económica de la familia para construir, por su baja capacidad de ahorro mensual equivalente a construir 1m2 cada 11 meses [234] , priorizando el desarrollo de mejoras, frente a las ampliaciones de su vivienda.

Respecto al *Aspecto Acceso al suelo y la vivienda*, en las aproximaciones y canales de búsqueda se evidenciaron en primer lugar los canales individuales dentro de la trama de actores e instituciones (por contactos de familiares, amigos o compañeros de trabajo), quedando canales colectivos como la consulta a Organismo público en segundo lugar y la consulta a un actor barrial facilitador de información en tercer lugar[235].

Respecto a los recursos y procesos a partir de los cuales se concretan las *estrategias*, las mismas son mayoritariamente individuales [236] , con la utilización de recursos económicos/financieros de ahorro y trabajo en primer lugar, haber realizado ocupación irregular o informal en segundo, herencia de algún bien en tercero y haber participado en procesos individuales de autoconstrucción o autogestión del hábitat en cuarto lugar[237]. Dentro de las estrategias colectivas, se destaca tenuemente la participación de procesos de autogestión del hábitat, donde el Estado entrega fondos a la población organizada que diseña, ejecuta, distribuye o usa el hábitat[238], quedando más rezagada la opción de haber recibido apoyo económico, ayuda técnica o materiales de alguna institución. Los procesos de autoconstrucción son una estrategia sobresaliente, canalizando la fuerza de trabajo del grupo

[231] La mayoría consiguió escritura o boleto de compra venta, quedando en menor medida notas de cesión o posesión entregadas por el municipio.
[232] El 39% de los entrevistados comparten actividades con el círculo de amigos y familiares dentro del barrio y el 57% no lo hacen.
[233] El 56% conocen que existen las actividades, pero sólo el 41% las realiza de manera ocasional o habitual, aunque la percepción de las instituciones y organizaciones del barrio sea sumamente positiva (el 91% opina en el rango de buena y muy buena).
[234] El 69% de los entrevistados plantea no tiene capacidad de ahorro mensual y la mayoría de los entrevistas (48%) destinan hasta $1000.- mensuales (U$s 61,35 mensuales).
[235] Los canales individuales alcanzaron el 55% y los colectivos el 37% (quedando en otro canal no especificado el 4% y no sabe, no contesta el 4% restante).
[236] Estrategia Individual con el 89% y colectiva con el 11%.
[237] La utilización de recursos económicos/financieros de ahorro y trabajo con el 52%, haber realizado ocupación irregular o informal con el 21%, herencia de algún bien con el 7% y haber participado en procesos individuales de autoconstrucción o autogestión del hábitat con el 6%.
[238] Siendo ésta estrategia colectiva del 4.4% del total.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

familiar, siendo principalmente individuales (autogestivos o puros) y en menor medida colaborativos[239]. Respecto al *déficit habitacional cuantitativo*, se evidenció en el *Hacinamiento de Hogar – Cohabitación,* que la gran mayoría no poseen hacinamiento de más de un hogar por vivienda[240] y bajo el *déficit habitacional cualitativo*, se manifestó en el *Hacinamiento por cuarto* en el 23.5% de los casos[241]. Se encontraron casos extremos de 10 personas en 3 habitaciones y de 6 en una única habitación.

Respecto a los resultados en el acceso logrado, el *tipo de tenencia* del suelo y la vivienda es en gran medida formal, principalmente propietario de la vivienda y el terreno, quedando los porcentajes de acceso irregular e informal por debajo[242]. El acceso por alquiler es muy bajo[243], manifestándose alquiler irregular en modalidad espacios dentro del terreno o la vivienda de quien le alquila y en asentamientos irregulares o viviendas tomadas. Por último, respecto a la *seguridad jurídica* lograda como resultado de los procesos de acceso de los entrevistados, es el boleto de compra venta el mayoritario, seguida de escritura y en tercer lugar la falta de documentación respecto al inmueble que habitan[244].

Estrategias en la ciudad de Bell Ville

Como resultados destacados del *Aspecto: Psicosocial*, en el marco de las condicionantes principales de las estrategias que se dan en la ciudad de Bell Ville, se manifiesta un sentido de pertenencia barrial moderado, con una red de apoyo, cooperación y solidaridad conocida por los vecinos, pero no utilizada, generando un vínculo colectivo-colaborativo barrial muy débil. Por un lado se manifiesta el agrado del lugar donde viven los entrevistados y la consideración mayoritaria de que es definitivo[245]. Las causas de la elección del lugar donde viven estuvieron condicionadas por la relaciones familiares y de

[239]El 75% realiza procesos de autoconstrucción de la vivienda en la que habita. Sobre los que autoconstruyen, son individuales autogestivos o puros el 68% y colaborativos dirigidos o mixtos el 32% restante.
[240] Con el 85% de los entrevistados sin hacinamiento y el 15% con hacinamiento de dos hogares por vivienda en el total de los entrevistados.
[241] Siendo 7.8% de 2 a 3 personas por cuarto y el 15.7% de más de 3 personas por cuarto, siendo hacinamiento crítico.
[242] El 80% de acceso es formal, el 12% es irregular (Ocupante por pago de impuestos, ocupantes en relación de dependencia, ocupante gratuito con permiso o préstamo y otra situación) y el 8% restante es informal (propietario de la vivienda solamente y ocupante gratuito sin permiso u ocupante de hecho).
[243] Siendo el 2% del acceso que manifiestan el total de los entrevistados.
[244] Boleto de compra venta 33%, escritura 31%, no cuenta con documentación 10%, desglosándose en menores porcentajes las demás alternativas (nota de tenencia, cesión, otro documento).
[245] Calificando de muy agradable y agradable el lugar donde viven para el 74% de los entrevistados, siendo definitivo para el 90% del total de entrevistados de Bell Ville.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

amigos/conocidos, por haber nacido allí o haber aprovechado una oportunidad que se les presentó (cesión de lotes con seguridad jurídica parcial[246], herencia[247], bajo precio de suelo).La participación en actividades barriales es muy baja a nivel colectivo y moderada a nivel individual familiar, debido a que en su mayoría comparten actividades con familiares, amigos y conocidos en el barrio[248], pero no realizan actividades de apoyo, cooperación y solidaridad para resolver problemas y asuntos en el barrio[249], siendo reconocidas mayoritariamente aquellas de índole sociales-asistenciales (merendero, comedor, apoyo escolar) y deportivas-recreativas, con el círculo cercano individual-familiar y amigos/conocidos. Existe reserva en la opinión de las organizaciones que trabajan en el barrio (no sabe/ no contesta), siendo la percepción regular y mala[250].

Respecto al *Aspecto economía familiar frente al hábitat*, se evidenció la clara limitación económica de la familia para construir, por su baja capacidad de ahorro mensual equivalente a construir 1m2 cada 11 meses[251], priorizando el desarrollo de mejoras, frente a las ampliaciones de su vivienda[252], destacándose el uso del Programa "Vida Digna" en 2 sectores urbanos (Bell Ville, Sector C y D).

Respecto al *Aspecto Acceso al suelo y la vivienda*, en las aproximaciones y canales de búsqueda*,* se evidenciaron mayoritariamente por *canales de acceso* individuales, dentro de la trama de actores e instituciones (por contactos e familiares, amigos o compañeros de trabajo), quedando en segundo lugar los canales colectivos como regularización por cesión de terreno realizado por la municipalidad y consulta a Organismo público en tercer lugar[253].

Respecto a los recursos y procesos a partir de los cuales se concretan las *estrategias*, las mismas son mayoritariamente individuales aunque múltiples, combinadas y distribuidas en varias opciones, incluyendo procesos colectivos de autoconstrucción y autogestión[254], quedando en primer lugar la ocupación irregular o ilegal[255], en segundo la utilización de recursos económicos/financieros de ahorro y trabajo[256],en tercero el haber participado en

[246] La mayoría plantea tener nota de cesión, pero no se manifiestan cuando se les consulta sobre el temor a ser desalojados (no saben/no contestan).
[247] Poseen nota de cesión, boleto de compra venta u otro documento (remito de compra).
[248] El 52% de los entrevistados comparten actividades con el círculo de amigos y familiares dentro del barrio y el 47% no lo hacen (el 1% restante no sabe, no contesta).
[249] El 33% conocen que existen las actividades, pero sólo el 16% las realiza de manera ocasional o habitual y el 82% no realiza ninguna actividad comunitaria dentro del barrio.
[250] El 61% opina en el rango de mala/regular y el 38% en el rango buena/muy buena.
[251] El 81% de los entrevistados plantea no tiene capacidad de ahorro mensual y la mayoría de los entrevistados (52%) destinan hasta $1000.- mensuales (U$s 61,35 mensuales).
[252] Necesidad de mejoras de la vivienda del 26 al 94% y ampliaciones de ambientes del 9 al 60%.
[253] Los canales individuales alcanzaron el 68% y los colectivos el 31% (quedando la opción de no sabe, no contesta el 1% restante).
[254] Estrategias Individuales con el 69% y Colectivas con 31%.
[255] Alcanzando el 28% del total de estrategias consignadas.
[256] Alcanzando el 23% del total de estrategias consignadas.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

procesos de autogestión del hábitat donde el Estado entrega fondos a la población organizada que diseña, ejecuta, distribuye o usa el hábitat[257] y en cuarto lugar el haber recibido herencia de algún bien[258]. La combinación de varias estrategias es la cualidad sobresaliente, con el uso de recursos propios de ahorro y trabajo, combinados con procesos individuales (ayuda económica de familiares y conocidos, autogestión y autoconstrucción de la vivienda) y procesos colectivos (tanto de ayuda económica/técnica/materiales de instituciones y por procesos de autogestión apoyados por el Estado). La gran mayoría realiza actividades de autoconstrucción en la vivienda que habita, eligiendo el tipo de autoconstrucción individual (autogestiva o pura) y en menor medida colaborativos[259]. Respecto al *déficit habitacional cuantitativo*, se evidenció en el *Hacinamiento de Hogar – Cohabitación,* que la gran mayoría no poseen hacinamiento de más de un hogar por vivienda[260] y bajo el *déficit habitacional cualitativo*, se manifestó en el *Hacinamiento por cuarto* en el 61% de los casos[261]. Se encontraron casos extremos de 12 personas en una única habitación y de 14 personas en 3 habitaciones.

Respecto a los resultados en el acceso logrado, el *tipo de tenencia* del suelo y la vivienda es parcialmente formal, principalmente por propietarios de la vivienda y el terreno, quedando los porcentajes de acceso informal en valores elevados e irregulares en menor medida[262]. El acceso por alquiler es muy bajo[263], manifestándose alquiler irregular en modalidad de asentamientos irregulares o viviendas tomadas (Sector A – Villa Carlitos por sobre todo) y espacios dentro del terreno o la vivienda de quien le alquila. Por último, respecto a la *seguridad jurídica* lograda como resultado de los procesos de acceso de los entrevistados,

[257] Alcanzando el 17% del total de estrategias consignadas.
[258] Alcanzando el 11% del total de estrategias consignadas, se dan también haber recibido ayuda de familiares y conocidos con el 10%, el haber participado en procesos de autoconstrucción individual del hábitat con el 10% y haber recibido apoyo económico, ayuda técnica o material en la construcción de su vivienda con el 4%.
[259] El 79% realiza actividades de autoconstrucción y sobre los que autoconstruyen, son individuales autogestivos o puros el 73%, colaborativos dirigidos o mixtos el 26% y el 1% restante no sabe o contesta.
[260] Con el 86% de los entrevistados sin hacinamiento y el 13% con hacinamiento de dos hogares por vivienda y el 1% con más de 3 hogares por vivienda en el total de los entrevistados.
[261] Siendo 34% de 2 a 3 personas por cuarto y el 27% de más de 3 personas por cuarto, siendo hacinamiento crítico.
[262] El 55% de acceso es formal, el 32% es informal (ocupante gratuito sin permiso u ocupante de hecho principalmente y propietario de la vivienda solamente) y el 13% restante es irregular (Ocupante gratuito con permiso o préstamo principalmente y Ocupante por pago de impuestos).
[263] Siendo el 1.1% del acceso que manifiestan el total de los entrevistados.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

la falta de documentación sobre el terreno es la mayoritaria[264], le siguen escritura y nota de cesión[265].

Estrategias en la ciudad de Villa Nueva

Como resultados destacados del *Aspecto: Psicosocial*, en el marco de las condicionantes principales de las estrategias de la ciudad de Villa Nueva, se manifiesta un sentido de pertenencia barrial bajo, con una red de apoyo, cooperación y solidaridad conocida por los vecinos, pero poco utilizada, generando un vínculo colectivo-colaborativo barrial muy débil. En principio se manifiestan divididas las opiniones cerca del agrado o desagrado del lugar donde viven por los entrevistados y la consideración mayoritaria de que es temporal[266]. Le elección del lugar estuvo principalmente condicionada por razones familiares y haber nacido allí[267], o por poder ocupar por préstamo o sin permiso el lote, quedando la mitad de las opiniones reservadas por los entrevistados (no saben, no contestan). La participación en actividades barriales es muy baja, debido a que en su mayoría no comparten actividades con familiares, amigos y conocidos en el barrio[268], ni realizan actividades de apoyo, cooperación y solidaridad para resolver problemas y asuntos en el barrio[269], siendo las mismas religiosas y asistenciales.

Respecto al *Aspecto economía familiar frente al hábitat*, se evidenció la clara limitación económica de la familia para construir, por su baja capacidad de ahorro mensual equivalente a construir 1m2 cada 11 meses[270], planteando el 84% que no destina fondos a mejoras o ampliaciones[271].

Respecto al *Aspecto Acceso al suelo y la vivienda*, en las aproximaciones y canales de búsqueda se manifestaron mayoritariamente *canales de acceso* individuales, dentro de la trama de actores e instituciones (por contactos e familiares, amigos o compañeros de trabajo y

[264] Con el 38% de los casos entrevistados.
[265] Escritura alcanza el 21% del total de entrevistados, le sigue nota de cesión con el 20% y varias opciones como boleto de compra venta con el 12% y otros documentos (nota de tenencia y contrato de alquiler con porcentajes menores).
[266] El 53% plantea que es agradable el lugar donde viven y el 44% que no lo es. El 53% opina que el mismo es temporal, considerándolo definitivo el 31% y el 16% no sabe / no contesta.
[267] En menos de la mitad de los casos que definieron razones familiares, lograron seguridad jurídica en la tenencia y en más de la mitad no lograron documentación alguna.
[268] El 37% de los entrevistados comparten actividades con el círculo de amigos y familiares dentro del barrio y el 47% no lo hacen (quedando un 16% que no sabe, no contesta).
[269] El 31% conoce que existen las actividades, pero sólo el 37% las realiza de manera ocasional o habitual, siendo la percepción de las instituciones y organizaciones del barrio reservada (el 66% no sabe, no contesta).
[270] El 91% de los entrevistados plantea no tiene capacidad de ahorro mensual (siendo el valor más alto de las tres ciudades analizadas) y la mayoría de los entrevistados (60%) destinan hasta $1000.- mensuales a las mejoras (U$s 61,35 mensuales).
[271] El 12.5% destina fondos a mejoras y ampliaciones (desglosado en un 9% a mejoras edilicias y un 3% a construcción de ampliaciones con nuevas superficies cubiertas).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

la consulta a un actor/facilitador barrial), quedando canales colectivos como la consulta a redes sociales, ONG u organizaciones de base comunitaria en la que participan, en mínima proporción[272].

Respecto a los recursos y procesos a partir de los cuales se concretan las *estrategias*, las mismas son múltiples y en su mayoría bajo un carácter individual y mínimamente colectivas[273]. La estrategia que más se destaca muy por encima de las demás es la ocupación irregular o informal[274], le siguen el uso de recursos propios de ahorro y trabajo y que recibieron herencia del algún bien[275] y el acceso por alquiler[276]. En relación a las estrategias colectivas, se consignó mínimamente el haber participado de procesos de autogestión del hábitat con entrega de fondos del Estado la población organizada que diseña, ejecuta, distribuye o usa el hábitat[277]. Los procesos de autoconstrucción no son una estrategia sobresaliente, siendo principalmente individuales (autogestivos o puros) y en menor medida colaborativos[278]. Respecto al *déficit habitacional cuantitativo*, se evidenciaron en el *Hacinamiento de Hogar – Cohabitación,* valores importantes de dos y tres hogares por vivienda, aunque la mayoría no poseen hacinamiento de hogar[279] y bajo el *déficit habitacional cualitativo*, se manifestaron valores muy significativos en el *Hacinamiento por cuarto* con el 49% de los casos[280]. Se encontraron casos extremos de 19 personas en una única habitación con tres hogares habitando en la misma vivienda.

Respecto a los resultados en el acceso logrado, el *tipo de tenencia* del suelo y la vivienda es en gran medida irregular/informal[281], dentro de los cuales se destacan los ocupantes gratuitos sin permiso (ocupantes de hecho)[282] y le siguen los ocupantes gratuitos con permiso[283]. El acceso formal queda representado por quienes son propietarios de la vivienda y el terreno[284] con el mismo porcentaje que las demás ocupaciones irregulares[285].El

[272] Los canales individuales alcanzaron el 94% y los colectivos sólo el 6% restante.
[273] Las individuales alcanzan el 91%, las colectivas el 5% y el 4% no saben/no contestan.
[274] Alcanzando el 42% del total de estrategias consignadas.
[275] Ambas con el 13% en relación al total de los entrevistados.
[276] Con el 10%. También se consignan la ayuda del círculo cercano/familiar y los procesos de autogestión/autoconstrucción individual del hábitat (ambas con el 8% cada una).
[277] Sólo el 3% es bajo esta modalidad.
[278]El 38% realiza autoconstrucción de la vivienda donde vive. Sobre los que autoconstruyen, son individuales autogestivos o puros el 77% y colaborativos dirigidos o mixtos el 15% restante.
[279] Con el 59% de los entrevistados sin hacinamiento, el 31% con hacinamiento de dos hogares por vivienda y el 6% con más de tres hogares por vivienda en el total de los entrevistados.
[280] Siendo 23% de 2 a 3 personas por cuarto y el 26% de más de 3 personas por cuarto, siendo hacinamiento crítico considerable.
[281] La tenencia formal alcanza el 37.5%, la irregular el 37.5% y la informal el 25%.
[282] Con el 22% del total de los entrevistados.
[283] Con el 19 % del total de los entrevistados.
[284] Con el 31% del total de los entrevistados.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

acceso por alquiler es relativamente alto[286], manifestándose alquiler irregular en modalidad de espacios en asentamientos irregulares o viviendas tomadas y dentro del terreno o la vivienda de quien le alquila. Por último, respecto a la *seguridad jurídica* lograda como resultado de los procesos de acceso de los entrevistados, la ausencia de documentación respecto del suelo y la vivienda es mayoritario, le siguen boleto de compra venta, contrato de alquiler y escritura[287].

[285] El acceso irregular queda conformado por los Ocupantes por pago de impuestos/expensas, por los Ocupantes gratuitos con permiso y por el alquiler irregular, alcanzando entre los tres el 38% de los entrevistados, al igual que los propietarios de la vivienda y el terreno.
[286] Siendo del 22% del total de los entrevistados.
[287] El 53% no cuentan con documentación del terreno, el 16% cuentan con boleto de compra venta y el 12% con contrato de alquiler.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

CAPITULO V – INSTRUMENTOS DE GESTIÓN MUNICIPAL

5.1. Clasificación de los instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda

Existen diferentes maneras de clasificar los instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda en el marco de la gestión urbana local, pudiendo definirse tres grandes categorías: por un lado los instrumentos de planificación, por otro las normas de regulación (vinculadas a la zonificación, subdivisión y uso de suelo) y por último, las acciones directas de urbanización (Guevara, 2015). De manera similar Catenazzi y Reese (2011) [288] plantean que los instrumentos de gestión urbana, pueden clasificarse en Argentina, bajo cuatro categorías[289]: *i) Experiencias de planes estratégicos,* que buscan promover propuestas de planificación-gestión a partir de procesos de desarrollo local, en general de carácter amplio; *ii) Experiencias de planes urbano-ambientales,* que avanzan sobre propuestas de planificación-gestión orientadas a dar respuestas a situaciones físico-urbano-ambientales, de corte parcial o sectorial; *iii) Instrumentos normativos de regulación urbana,* de gran número en el país y que pretenden regular el uso, ocupación, subdivisión e infraestructura, vinculado al suelo y al ambiente[290]; *iv) Grandes proyectos urbanos,* determinadas por intervenciones de programas y proyectos de rehabilitación, renovación y relocalización de actividades y usos en el territorio[291].

Bajo una mirada más específica sobre el suelo urbano, Lungo y Rolnik (1998), clasifican de manera diferenciada tres instrumentos de gestión de tierra urbana, en primer lugar los *Instrumentos de financiamiento*[292]*,* que incluyen las propuestas centradas en el manejo de permisos, autorizaciones y financiamiento de recursos económicos y materiales para el desarrollo urbano. En segundo lugar destacan aquellos *Instrumentos que redistribuyen costos*

[288]Catenazzi, Andrea y Reese, Eduardo (2011), abordaron el estado de planeamiento y gestión territorial de noventa ciudades de Argentina, recopilando y sistematizando información sobre normas e instrumentos de actuación locales.

[289] Diferenciando particularmente las experiencias de planificación.

[290] Pudiendo separase en regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización, de aquellas regulaciones procedimentales de visados y trámites (Mills y Oates, 1975 citado por Goytía *et al.*, 2010:4).

[291] Se incluyen planes, programas y proyectos de intervención de envergadura, como urbanizaciones, loteos residenciales y comerciales, planes de vivienda, infraestructuras y equipamientos de carácter regional.

[292]Fondo de desarrollo urbano; Banco social de microcrédito; Banco de materiales; Contribución por valoración o contribución por mejoras. Se incluyen por un lado los hechos imponibles, como permisos de construcción y valoración inmobiliaria y por otro, las bases de cálculo sobre valor de suelo, edificación, etcétera.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

y beneficios de la urbanización[293]*,* a partir de instrumentos que incentiven la ocupación de terrenos no construidos o sub-utilizados, las asociaciones público-privadas, la captura de las rentas diferenciales generadas por la acción urbanística por parte del Municipio (Plusvalías Urbanas), la optimización de la infraestructura existente[294], la gestión en zonas empobrecidas, operaciones urbanas y los instrumentos de transferencia del potencial constructivo por zonas especiales [295] . Tanto los instrumentos de financiamiento como los instrumentos que redistribuyen costos y beneficios de la urbanización se unificarán en una sola categoría de análisis, por sus estrechas vinculaciones y puntos en común. En tercer lugar, posicionan los *Instrumentos de participación ciudadana*, como son las Comisiones municipales de gestión territorial o los Consejos de desarrollo urbano, Audiencias públicas, Normas sobre derecho de información urbana y ambiental y Presupuesto participativo.

Gráfico Nº 09 - Cuadro Síntesis: Clasificación de los Instrumentos de gestión urbana y de suelo	
i) Instrumentos de planificación	i.1) Experiencias de planes estratégicos
	i.2) Experiencias de planes urbano-ambientales
ii) Instrumentos normativos de regulación urbana	ii.1) Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización
	ii.2) Regulaciones procedimentales de visados y trámites
	ii.3) Instrumentos de financiamientoy de redistribución de costos y beneficios de la urbanización
	ii.4) Instrumentos de participación ciudadana vinculados al suelo urbano
iii) Acciones directas en la urbanización	iii.1) Programas y proyectos urbanos de suelo y vivienda

Fuente: Adaptación propia con base en conceptualizaciones del presente capítulo[296]

5.2. Instrumentos de planificación

5.2.1. Planificación en Argentina y en la provincia de Córdoba

[293]Como es el Impuesto progresivo a la tierra y/o edificación vacante: Impuesto predial progresivo, Consorcio inmobiliario o Urbanización asociada público-privada, Corporaciones y/o empresas públicas o mixtas.

[294]Como el *Coeficiente de aprovechamiento básico*, que representa el derecho de construir en proporción igual en todo el territorio urbano, con el objetivo de viabilizar la implementación del llamado *"suelo creado".* Las acciones inmobiliarias que utilicen el coeficiente de aprovechamiento por encima del básico, deben corresponder a la menor parte del total de las edificaciones existentes en la ciudad (Lungo y Rolnik, 1998).

[295] Como son las *Zonas especiales de interés social*; *Zonas especiales para vivienda social; Zonas especiales de intervención ambiental; Zonas de uso combinado del suelo y Zonas especiales de desarrollo prioritario: Macro-zonificación* (Lungo y Rolnik, 1998).

[296] Clasificación de los instrumentos de gestión urbana y de suelos según Catenazzi y Reese (2011) y Lungo y Rolnik (1998).

Realizando un análisis macro de los instrumentos de planificación desarrollados en el país posteriores a la crisis del año 2001, encontramos que en el año 2004, el gobierno nacional lanza la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial[297] y el Plan Estratégico Territorial (PET) – Argentina 2016[298], como guía para la inversión pública nacional de equipamiento einfraestructura, contando con diferentes revisiones y avances documentados[299]y el Proyecto de Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio[300].

Es de destacar que el PET - Avance I, del año 2008, propone la construcción de escenarios que se manifiestan en un *Modelo Deseado de Territorio*[301], que para el caso de la provincia de Córdoba, definen lineamientos generales por sectores (norte y noroeste, central, oriental y sur) en relación a nodos y zonas urbanas alternativas y sus corredores (productivos, de reserva, de protección, turísticos), potenciando, desarrollando y diversificando según el diagnóstico realizado[302]. En el PET - Avance Bicentenario, del año 2010, se crea el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) como foro donde las jurisdicciones federales argentinas acuerdan políticas de infraestructuras y ordenamiento territorial. El PET - Avance II, del año 2011, se desglosa en cuatro documentos, donde se definen múltiples lineamientos, destacándose el tercer documento en su incidencia en el

[297]Describe: “Esta política consiste en guiar y orientar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino, buscando superar las visiones sectoriales de la Argentina y construyendo un nuevo modo de intervención más sistémico y global, capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo en el marco del nuevo contexto nacional e internacional”. Disponible en < http://cdi.mecon.gov.ar/biblioteca/programas-y-planes-2/ministerio-de-planificacion-federal-inversion-publica-y-servicios/> consultado el 31 de mayo de 2017.

[298]El PET es creado desde la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina. Tiene la intención de ordenar el funcionamiento de los asentamientos humanos y lograr el acceso equitativo a las infraestructuras, la vivienda, los servicios y el equipamiento social, sanitario y educativo.

[299] El Plan Estratégico Territorial (PET) - Avance I, año 2008 (incluye políticas públicas para el desarrollo territorial, modelo actual y deseado del territorio provincial y nacional); Avance Edición Bicentenario - año 2010 (retoma los productos logrados del Avance I); Avance II, año 2011 (sintetiza los resultados 2004-2011, la cartera de proyectos de inversión ponderados según su impacto territorial, la propuesta de un sistema policéntrico de núcleos urbanos y la sistematización de los avances de la integración territorial internacional). Disponible en: < http://cdi.mecon.gov.ar/biblioteca/programas-y-planes-2/ministerio-de-planificacion-federal-inversion-publica-y-servicios/ > consultado el 31 de mayo de 2017.

[300]Producido por el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial y presentado en septiembre del año 2010, sin aprobación en la actualidad.

[301]Pretende rescatar capacidades y detectar déficits en relación a redes urbanas, dotación de infraestructura, zonas rezagadas (para su puesta en valor) y administraciones caracterizadas por un mayor dinamismo.

[302] Posteriormente se definen proyectos estructurales (cartera de iniciativas, programas y proyectos de infraestructuras) en materia energética, hídrica, vial y ferroviaria.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

acceso al suelo y la vivienda, denominado: *Programa Argentina Urbana* (PAU)[303], que plantea la profundización del conocimiento sobre las tendencias de urbanización del país. Uno de los análisis principales del PAU, desarrolla el proceso de expansión (en los años 1989-2000-2008) de ciertas ciudades medias con carácter de nodos regionales, demostrando un patrón caracterizado por la baja densidad y alta dispersión de los tejidos residenciales con manchas urbanas discontinuas (PET - Avance II, 2011, pp.53-55)[304]. Sobre el mercado de suelo afirman que "…la inversión pública en vivienda social, en el marco de un mercado de suelo no regulado, favorece la especulación inmobiliaria por parte de los propietarios de los lotes vacantes intermedios, que se apropian de los beneficios derivados de la extensión de las redes hacia los límites más alejados de la urbanización" (PET - Avance II, 2011:55). En este documento se asevera que existe un conflicto del proceso expansivo con el entorno rural y mayores costos sociales de la población más vulnerable, "…destinada a vivir en las zonas más alejadas y peor dotadas en términos de infraestructura urbana básica" (PET - Avance II, 2011:55). Estos diagnósticos dan cuenta de una situación negativa en cuanto a procesos de difusión y expansión urbana que se replican en ciudades intermedias de diferentes provincias Argentinas, manifestándose en los casos de estudio de la presente tesis, en el desarrollo del Capítulo III – Situación urbana habitacional. Como lineamiento central en materia de urbanización del PET - Avance II (2011), proponen la sensibilización de decisores políticos y equipos técnicos de los gobiernos, organizaciones civiles y académicas y corporaciones privadas, sobre instrumentos efectivos en la intervención en los mercados de suelo, específicamente la regulación urgente de los procesos detallados. Para la provincia de Córdoba el PET – Avance II (2011), plantea microrregiones conformadas por sistemas de localidades, con ciertos nodos según las características de cada zona y sus ciudades: Nodos desarrollados (se incluyen las ciudades con mayor población: Ciudad de Córdoba, Río IV, Villa María y San Francisco), Nodos a desarrollar (Marco Juárez, Río Tercero, Laboulaye, Villa Dolores y Jesús María) y Nodos a potenciar y desarrollar (Deán Funes y Cruz del Eje). En la interconexión de estos nodos se plantean ejes de primera y segunda jerarquía, potenciando o desarrollando corredores productivos y obras de infraestructuras en todo el sector este y sudeste de la provincia (donde se encuentran las localidades de estudio). Se plantean como obras de infraestructura: activación de la red ferroviaria de pasajeros y de carga; obras de

[303]Con legislación y normativa urbanística, instrumentos de intervención en los mercados de suelo y las políticas de vivienda (PET - Avance II, 2011). Disponible en: < http://cdi.mecon.gov.ar/biblioteca/programas-y-planes-2/ministerio-de-planificacion-federal-inversion-publica-y-servicios/ >, consultado el 31 de mayo de 2017.

[304] Con heterogeneidad en los usos de suelos, tanto de asentamientos, loteos informales, urbanizaciones cerradas, complejos de vivienda de interés social y ocupación residencial en grandes lotes.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

pavimentación y puentes en la región sudeste; construcción de vivienda [305]; obra de tratamiento cloacal; trazas de infraestructuras de red eléctrica y gasoductos, además de diferentes programas sin localización exacta[306].

5.2.2. Instrumentos de planificación municipal en los casos de estudio

5.2.2.1. Experiencias de planes estratégicos y planes urbano – ambientales

Para el caso de Villa María y Villa Nueva, no existen planes estratégicos en el periodo 2010-2017, manifestándose programas o proyectos detallados en el apartado de *Acciones directas en la urbanización*, que tienen incidencia en el desarrollo urbano.

Para el caso de Bell Ville, se desarrolló el Plan Estratégico 2013-2023 [307] por la Fundación para el Desarrollo Local de Bell Ville, iniciado en el año 2013 con una etapa de Pre diagnóstico (12 temas y 250 indicadores), otra de Diagnóstico FODA y una etapa de Formulación por ejes prioritarios en enero de 2014[308], sin concreción de los proyectos por cambio en la gestión de gobierno municipal en 2015.

5.3. Instrumentos normativos de regulación urbana

En línea con lo expresado en el apartado 5.1. Clasificación de los instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda, los *instrumentos normativos de regulación urbana* (Guevara, 2015; Catenazzzi y Reese, 2011 y Lungo y Rolnik, 1998), pueden manifestarse a nivel nacional, provincial o municipal, siendo este último el que adquiere mayor relevancia en la regulación del uso, ocupación, subdivisión, infraestructuras del suelo y ambiente local, financiamiento, redistribución de costos y beneficios y participación ciudadana.

Por un lado las regulaciones del suelo urbano pueden dividirse en dos tipos, por un lado las "…regulaciones cuantitativas, tales como instrumentos que fijen el tamaño mínimo de la parcela, la altura de los edificios y la asignación de espacios abiertos" condicionando las características de las edificaciones y los estándares de fraccionamiento y por otro, aquellas medidas "…asociadas a los procedimientos", como son las aprobaciones de expedientes de construcción o subdivisión, estamentos y actores involucrados (Mills y Oates, 1975 citado por Goytía *et al.*, 2010:4). Respecto a las restricciones de las regulaciones, Goytía *et al.* (2010)

[305] Se detallan: Programa Hogar Clase Media, Programa de Erradicación de Viviendas-Ranchos y Viviendas sociales (PET – Avance II, 2011).

[306] Se enuncian sin precisión de localización, ciertos programas de desarrollo e inclusión social, de prevención de riesgos de desastres naturales y antrópicos, de salud, promoción industrial y otros.

[307] Disponible en: <http://www.planestrategico2023.com.ar/> consultado el 17 de junio de 2017

[308] Se consideraron los ejes: Equidad social y ciudadanía; Territorio y Ambiente; Producción, Empleo y competitividad; Ciencia, Educación y cultura; Transversales.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

asevera: “Mientras que en los países desarrollados las regulaciones restringen la oferta de vivienda y limitan el crecimiento de la población, en los países en vías de desarrollo las restricciones sobre el mercado formal provocan el desarrollo del sector de vivienda y suelo informal, que ignoran las regulaciones sobre el uso del suelo” (Goytía *et al.,* 2010:9).

Por otro lado, como ya hemos mencionado[309], los acelerados procesos de urbanización en América Latina y el Caribe y las demandas insatisfechas en materia de suelo y vivienda, han forzado a gran parte de la población urbana a vivir informalmente, en asentamientos marginales o en urbanizaciones comerciales informales. Dentro de las medidas que pretenden mejorar la equidad urbana, se encuentran los*Instrumentos de Financiamiento y los Instrumentos que redistribuyen costos y beneficios de la urbanización,* con múltiples iniciativas como son los impuestos progresivos, convenios público-privados, flexibilizaciones, incentivos, capturas de Plusvalías, gestión en zonas empobrecidas y zonas especiales de interés social (Catenazzzi y Reese, 2011; Lungo y Rolnik, 1998). Es de destacar que las normas de flexibilización en el parcelario urbano (reducción de medida de parcelas o permitir mayores densidades), deben ser acompañadas con la oferta de viviendas en diferentes sub-segmentos que cumplan con las preferencias y al alcance de estos sectores populares, sino se corre el riesgo de habilitar un mayor crecimiento de la población urbana por migraciones, que exceden la oferta de viviendas formales, generando nuevos asentamientos informales y precarios (Laal *et al.*, 2007 citado por Goytía, 2010). En el mismo sentido Rodríguez (2007), remarca un alerta sobre las regulaciones dominiales y la aceptación de un patrón informal y precario de desarrollo urbano, entendiendo que las políticas de regulación dominial pretenden generar condiciones de seguridad en la tenencia en ciertas zonas o áreas de la ciudad y que se debe enfatizar los verdaderos lineamientos pro-activos de los gobiernos, orientados a instrumentos de planificación, como son las “…zonas especiales de interés social, a través de estrategias impositivas y punitivas sobre los inmuebles ociosos y estableciendo condiciones de compra de suelo y estructuración de bancos de inmuebles, tierras y edificios.” (Rodríguez, 2007:47). Dentro de la clasificación que realiza Morales Schechinger (2007), sobre los instrumentos de regulación de suelo[310], destaca los que aumentan la calidad y reducen el precio del suelo (en concordancia con los instrumentos que redistribuyen cargas y beneficios de la urbanización), como son: los instrumentos de propiedad pública del suelo; las tierras en reserva; las asociaciones con inversores privados; los bancos de tierra; el establecimiento de obligaciones a los propietarios para que asuman cargas de la urbanización; las ventas de derecho de

[309] Ver apartado 1.1.3_ Informalidad, irregularidad e ilegalidad urbana.
[310] Clasifica tres categorías: aquellos que inciden en la demanda de suelo aumentando los precios, aquellos que inciden en la oferta disminuyendo la calidad de los mismos y los que inciden aumentando la calidad y reduciendo el precio del suelo, considerando que esta última opción es la más beneficiosa.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

construcción o desarrollo; la obligación de cumplir con estándares de localización, fraccionamiento, urbanización y construcción; y las cargas fiscales.

En última instancia se encuentran los *Instrumentos de participación ciudadana*, a partir de comisiones, consejos, audiencias (procesos participativos) y posibilidades de información abierta al ciudadano.

5.3.1. Regulaciones en Argentina y en la provincia de Córdoba

En la República Argentina no existe un marco legal que de pautas sobre el desarrollo urbano, ordenamiento territorial y el uso de suelo a nivel nacional, sino que existen instrumentos legales y normativos de corte sectorial, que impactan directa o indirectamente en la gestión urbana local con leyes, decretos y ordenanzas promulgadas por las provincias y los municipios [311] (Reese, 2006; Goytía *et al.,* 2010). Se han ratificado numerosos pactos internacionales en relación al suelo y la vivienda, como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año 1986[312], en pos del derecho a una vivienda adecuada, que incluye una serie de factores determinantes, vinculados a la seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; adecuación cultural, ampliando el concepto de vivienda a la de un hábitat integral. La Constitución Nacional, incorpora el tratado internacional denominado Pacto de San José de Costa Rica[313], bajo el Art. 75 inc. 22 de su reforma de 1994[314], que trata sobre el derecho a la propiedad privada, donde expresa que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes, pudiendo la ley subordinar tal uso y goce al interés social. La provincia de Córdoba adhiere a este pacto por Ley N° 7.098 del año 1984[315].

La Constitución Nacional establece el acceso a una vivienda digna (Art. 14 bis) y el goce del derecho a un ambiente sano, apto para el desarrollo humano (Art. 41). En el marco de la reforma del Estado de 1994, se habilitaron ciertos mecanismos de transferencia y

[311] Como la Ley 12.665 de la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos, Leyes 13.512 y 19.724 de Propiedad Horizontal y de Pre horizontalidad, Ley 22.351 de Parques Nacionales, ley 24.464 de Creación del Sistema Nacional de la Vivienda, ley 25.675 de Política Ambiental Nacional, ley 25.997 de Política Nacional de Turismo (Reese, 2006).

[312] Adoptado por la Asamblea General de la Naciones Unidas, Observación N°4, Derecho a una vivienda adecuada, inciso 8, a),b),c),d),e),f),g), ratificado y firmado por Ley 23.313 de la República Argentina en el año 1986.

[313] Denominado *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José de Costa Rica en el año 1969.

[314] Realizando una reserva, en relación a que no podrán ser revisadas las definiciones de los tribunales nacionales que definan causas de “utilidad pública” e “interés social”.

[315] Disponible en: <https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm > consultado el 7 de noviembre de 2017.

regularización de tierras para los sectores populares, como la Ley de Emergencia Económica[316], la Ley N° 23.967[317], el Instituto de Expropiación[318] y la Ley 24.374 conocida como “Ley Pierri”[319]. Según Di Virgilio, *et al.* (2014), el propósito de la “Ley Pierri”, era acortar los plazos de posesión veinteñal o usucapión del Código Civil y resolver por la vía administrativa de manera más ágil. En la Provincia de Córdoba, se sanciona la Ley Provincial N° 8.932, en el año 2001, para la aplicación de la "Ley Pierri".

En relación al marco normativo de la producción del hábitat a nivel nacional, el Código Civil y Comercial de la Nación es la ley fundamental que regula la propiedad de la tierra bajo principios de la Constitución Nacional de inviolabilidad de la propiedad, frente a la función social de la misma[320]. En la Argentina prima el derecho de propiedad frente al interés social y ésta situación plantea severas limitaciones en materia de regularización dominial como mecanismo para lograr la seguridad en la tenencia de suelo. Di Virgilio, *et al.* (2014), expresan que el sistema político no cuestiona las relaciones de propiedad y el acceso a la tierra y la vivienda, sino que el problema se presenta al colocar “…a la propiedad privada por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias de menores ingresos, en vez de reconocer que existe una pugna entre dos derechos legítimos que debe ser procesada por las instancias adecuadas” (Di Virgilio, *et al* 2014:34). El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (2016), plantea modificaciones sobre Derechos Reales, pero no se hace referencia directa a la función social de la propiedad[321]. Avanza en la flexibilización del derecho de toda persona al acceso y protección de la vivienda, ampliando el número de beneficiarios al aceptar

[316]Bajo la Ley N°23.697 del año 1989 (Art. 60, 61 y 62), se habilita al Estado Nacional para que venda inmuebles de dominio privado del Estado que fueran innecesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión. El Decreto 1001 del año 1990, habilita en relación a la Ley N°23.697 una nómina de inmuebles de la Ciudad de Buenos Aires a sus ocupantes o a las formas asociativas legalmente constituidas (Decreto 1001, Art. 2).

[317]Sancionada en el año 1991 y habilitando a los estados provinciales y a la Municipalidad de Buenos Aires, para su venta a los actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social para las familias de recursos insuficientes.

[318]Se realiza con fines de utilidad pública, según el Código Civil, Art. 2511, que expresa que por causa justa se expropia y se pone en utilidad pública la propiedad, previa indemnización.

[319]Sancionada en el año 1994 y estableciendo un régimen de regularización dominial a favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años y con causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan destino principal el de casa de habitación única y permanente.

[320] Según la Constitución Nacional, Artículo 17.

[321] Las principales modificaciones enunciadas por la Dirección General de Asistencia Técnica y Legislativa del Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación (octubre de 2014), vinculadas a las cuestiones urbanas, responden a las siguientes temáticas: Dominio, Condominio, Propiedad Horizontal, Conjuntos Inmobiliarios, Cementerios Privados y Tiempos Compartidos. Disponible en <http://www.infojus.gob.ar/direccion-general-asistencia-tecnica-legislativa-modificaciones-relevantes-codigo-civil-comercial-nacion-dacf140724-2014-10-06/123456789-0abc-defg4270-41fcanirtcod>consultado el 7 de noviembre de 2017.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

múltiples formas familiares[322], amparando a toda persona con independencia del modelo de familia optado, priorizando su autonomía (Flah, 2015)[323].

5.3.2. Instrumentos normativos de regulación municipal en los casos de estudio

5.3.2.1. Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización

En la Ciudad de Villa María, las regulaciones normativas a través de Ordenanzas Municipales a nivel urbano son la O.M. 6401[324] y la O.M. 6402 del año 2011. La O.M. 6401, regula la mensura y/o fraccionamiento de tierras para garantizar el ordenamiento urbano, restringiendo zonas, usos y requerimientos para urbanizaciones (en el radio jurisdiccional de Villa María[325] y su modificatoria O.M. 6574/2012). Por otro lado la O.M. 6402 - Código de Edificación Local del año 2011, (que reemplaza las O.M. 5553 del año 2005 y la O.M. 5309 del año 2004), realiza una clasificación de usos de suelo.

En la O.M. 6401, se detecta una fuerte restricción de zonas (por usos y sectores) con regulación relativa del factor de ocupación de la edificación sobre los lotes (FOS: 60 y 80%), sin elevar densidades para zonas de sectores populares y con requerimientos de donación para urbanizaciones con porcentajes altos (10% espacios verdes y 5% comunitarios). Se habilita a reducir servicios de infraestructura para planes de vivienda (Art. 44º a 49º), pero no ha sido utilizada; se habilita subdivisión simple (cuando se lotean menos de 25 parcelas) eliminando los requerimientos de red vial, espacios verdes y comunitarios (Cap. I Art. 3º), pero no se han constatado propuestas de carácter social en las ciudades. Para construcciones prototípicas de vivienda colectiva se aceptan a partir de las 10 unidades, con medidas menores a la norma, pero no de construcción progresiva, siendo negativo este aspecto. Las medidas de flexibilización detectadas en la O.M. 6401, tienen baja incidencia y bajo impacto en la concreción de loteos para sectores populares (constatados en los procesos de crecimiento urbano de Villa María). En cambio las restricciones a los barrios privados en la O.M. 6401, en materia de continuidad de la trama urbana (caso del Barrio Cerrado “La

[322] Se reemplaza el término bien de familia, hacia una visión integradora de protección jurídica de la vivienda habitual, que comprende hogares múltiples o multipersonales y unipersonales. También se considera la protección del derecho “sobre” y “a” la vivienda, considerando tanto la vivienda adquirida, como el precio o indemnización que pueda sustituir el inmueble (Flah, 2015).

[323] Según Flah (2015), el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, prevé la atribución de la vivienda como contenido del pacto de convivencia (Art. 514), el cese de la convivencia (Art. 526) o el caso de muerte de uno de los convivientes (Art. 527). Disponible en: <http://www.nuevocodigocivil.com/la-vivienda-y-su-proteccion-en-el-codigo-civil-y-comercial-de-la-nacion-por-lily-flah/>, consultado el 7 de noviembre de 2017.

[324] Se abrogan las O.M. 5264 y O.M. 5800 a la presente ordenanza, que cuenta con 91 páginas.

[325] El Radio Urbano fue aprobado bajo expediente Nº 0423-030000/2007 según Ley 9509/2009.

Negrita"), no se cumple y se habilitan superficie del triple de la mínima (1000m2), a partir de prefactibilidad del Área de Planeamiento Municipal.

Las restricciones a usos de suelo en la O.M. 6402, son de carácter tradicional (residencias, comercios, industrias, otros), aceptándose mixturas (bajo compatibilidades), sin definición de usos especiales de interés social o zonas de rehabilitación para sectores populares, aunque si con mención a zonas especiales urbanas, vinculadas a comercios e industrias (ZULA paralela de la Autopista Córdoba - Rosario).

En relación a las medidas de flexibilización, la medida más destacada es la Ordenanza de flexibilización O.M. 6211 del año 2010, que tuvo un plazo de 10 meses y habilitó 9 loteos, con un otorgamiento de un 4% de lotes al Instituto Municipal de Vivienda, aceptación de una menor infraestructura básica y de una menor superficie para espacios verdes (5%) y espacios comunitarios (2%), además de permitir lotes más reducidos. Bajo los relevamientos realizados en estas zonas urbanas (oeste, norte y noreste), no se detectaron patrones de precariedad habitacional significativos, siendo una medida auspiciosa para lograr más lotespara vivienda social, reducir los costos, otorgar mayores densidades y lograr la construcción progresiva de la infraestructura. Como aspecto negativo, es la falta de continuidad de obras de infraestructuras progresivas y la falta de regulación del precio tope de los terrenos, frente a los valores de mercado inmobiliario.

En la ciudad de Bell Ville, las regulaciones normativas a nivel urbano se determinan en la Ordenanza Municipal Nº 1866 - Código de Edificación y Urbanismo del año 2014[326] (derogando la O.M. 1713/2011), incluyendo zonificación por áreas urbanizables diferidas, postergadas o particulares. Se detallan parámetros de fraccionamiento, urbanización y edificación (definiciones dimensionales y de densidades) en el Ejido Municipal[327].

La O.M. 1866 es la normativa urbana principal, siendo actualizada recientemente (año 2014) e incluyendo temáticas novedosas[328], pero con baja incidencia en los problemas centrales de los sectores populares, planteando altos niveles de restricción de zonas y sub-zonas pormenorizadas, con regulaciones para mayor densidad en áreas urbanas frente a sub-urbanas (FOS 100% y 30%) y requerimientos sobre espacios verdes (8-10% de la superficie a urbanizar), sin plantear donaciones a espacios comunitarios.

Como medidas de flexibilización urbana y reducción de requerimientos en la norma, la O.M. 1866, habilita servicios de infraestructuras moderados en general para toda la ciudad, sin

[326] Cuenta con cinco secciones y 152 páginas.

[327] El Ejido Municipal fue aprobado bajo expediente Nº 0033-098055/1978. En la actualidad no posee radio urbano aprobado, aunque en la O.M. 1866, se utiliza el término radio urbano como sinónimo de ejido urbano (Sección III.5.4).

[328] Detalle de Usos de suelo industrial o asimilable (Sección IV. Rubro 4), sistemas de infraestructuras de Domótica e Inmótica (Sección V. Rubro 21).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

diferenciar emprendimientos de sectores populares. La norma define áreas de urbanización diferida (postergada para la urbanización) y áreas particulares (de condiciones especiales, ambientales, históricas o funcionales), no incluyéndose usos sociales. Se aceptan planes de vivienda de pequeñas intervenciones (5 unidades de vivienda) ampliando de manera positiva, las posibilidades para la escala de la ciudad, pero no siendo utilizado. Se acepta tratamiento especial por la Dirección de Catastro para lotes con fines sociales. Se permite reducción de lotes a 8 metros de frente por 180m2 de superficie (en Zona 4), menores a lotes de 10 m y 250 m2 mínimos, aumentando la densidad para este sector urbano y no para nuevos loteos sociales. Como restricciones de usos y superficies, la O.M. 1866, es la norma más restrictiva de las tres ciudades analizadas, con una zonificación detallada. Las zonas especiales definidas, están ligadas a usos de equipamientos o áreas verdes (reservas), no definiéndose zonas especiales de interés social. Los usos de suelo retomaron la clasificación del año 1989 (O.M. 437/89) con mínimas modificaciones en reformulación del código local (O.M. 1866), sin hacer una lectura de la diversidad de usos que se manifiestan actualmente en el radio urbano (ver plano de usos de suelo del año 2011).

En la ciudad de Villa Nueva, las regulaciones normativas a nivel urbano son la Ordenanza Municipal Nº 226 del año 1998 y la O.M. 1757 del año 2010, que no definen patrones o zonificaciones con ciertos usos y/o densidades previstas, sino que regularizan la edificación de algunos barrios nuevos y algunos residenciales de mayor antigüedad[329]. La dinámica de expansión urbana manifiesta ha dejado varios loteos nuevos (abiertos y cerrados) sin normativa que los alcance (la O.M. 226, es obsoleta y la O.M. 1757 es limitada geográficamente), acudiendo a la presentación de modificaciones, vía excepción en el Concejo Deliberante y Ejecutivo Municipal. Lanormativa urbana O.M. 226 del año 1998, se encuentra totalmente desactualizada y la O.M. 1757 del año 2010 que está vigente, solo impacta en la mayoría de los nuevos barrios de nivel socioeconómico medio alto, teniendo mínima validez (define pautas ambiguas respecto a los usos) y no determinan parámetros para la ciudad. En las nuevas urbanizaciones, se solicita donación del 5% para espacio verde y 10% para comunitario.

Como medidas de flexibilización urbana y reducción de requerimientos en la norma, la O.M. 1557/2010 habilita servicios de infraestructuras moderados, sin diferenciar emprendimientos privados y de sectores populares. La norma no define áreas, sino disposiciones mínimas de FOS y FOT, no detalla planes de vivienda, ni tampoco reducciones de lotes para vivienda social. Como restricciones a barrios privados o cerrados o barrios de

[329] Barrios normados: Golf, Jardín del Golf, Talamuchita, La Reserva, Rincón de la Reserva, Portal de la Costa, Prado Español, Costa de Oro, Loteo Vartalitis, Nosovich, Rincón Escondido, Aguas Claras y Miraflores.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

quintas, no existe normativa alguna. Al no existir normativa sólida y ser ambigua en sus interpretaciones, las propuestas y las modificaciones urbanísticas, se tramitan vía excepción con aprobación del Ejecutivo Municipal, siendo sumamente negativo el procedimiento.

5.3.2.2. Regulaciones procedimentales de visados y trámites

Ésta categoría responde a los procedimientos y trámites, sean formalizados en normas (ordenanzas) o disposiciones de procedimientos definidos por las áreas técnicas (sin normas que las avalen), para ingresar expedientes de construcción y urbanizaciones en cada municipio.

En la ciudad de Villa María, las Regulaciones Procedimentales se definen en la O.M. 6401 (Art. 95º a 113º) y en la O.M. 6402, definiendo por norma los procesos de presentación de obras y las instancias de presentación para urbanizacionesde carácter restrictivo (con solicitud de certificados de factibilidad de servicios, documentación complementaria, control de avance, entre otros) e incluyendo a la Comisión de Profesionales para tratar las controversias de fraccionamiento de suelos (con menos exigencias para mensuras y subdivisiones). No existen regulaciones diferenciadas para Planes colectivos de vivienda o propuestas sociales (procesos abreviados, gratuidad,asistencia técnica y progresividad en la viabilidad de infraestructura), aunque los mismos hayan sido incorporados en la norma.

En la ciudad de Bell Ville, las Regulaciones Procedimentales se definen en la O.M. 1863, de manera detallada con gran nivel de precisión y particularidad, siendo las mismas muy restrictivas[330]. En la Sección II, se detallan tramitaciones y permisos de la edificación y en la Sección III, se define fraccionamiento de tierras. Se habilitan requisitos para edificaciones especiales (obras complejas, espectáculos públicos e industrias) en función de ciertas variables[331]. Al igual que en Villa María, no existen regulaciones diferenciadas para los Planes de vivienda social, incluidos en la norma.

En la ciudad de Villa Nueva, las Regulaciones Procedimentales no se encuentran en normas actualizadas y fueron definidas por los criterios que lleva adelante la Secretaría de Planificación Urbana e Infraestructura[332]. Existen instancias técnicas de presentación para urbanizaciones, donde se habilita el ingreso de Previa Especial al Ejecutivo Municipal (3º instancia) para obras fuera de normativa o de envergadura, habilitando una secuencia de

[330] Definición del tipo de arbolado, luminarias de alumbrado público y documentación para la aprobación municipal con visaciones y certificados varios.
[331] Escala, impacto formal, funcional o ambiental, instalaciones especiales, solicitud de factibilidad de localización y otros.
[332] Entrevista a la Arq. Gisela Zannini, Directora de la Subsecretaría de Planificación Urbana e Infraestructuras de la Municipalidad de Villa Nueva en septiembre del año 2016.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

concreción política y no de carácter técnico. Al igual que en Villa María y Bell Ville, no existen regulaciones diferenciadas para planes de vivienda social o colectiva.

5.3.2.3. Instrumentos de financiamiento y de redistribución de costos y beneficios de la urbanización

En la ciudad de Villa María, el Municipio cuenta con recursos para el desarrollo urbano en términos redistributivos(determinados en O.M. 6956/2016 y O.M. 6995/2016), a partir de precios públicos, derechos, tasas y adicionales por baldíos como medida redistributiva destacada [333] , siendo que ésta última no aplica si existen actividades productivas, agropecuarias, de servicios o loteos[334]. Al no existir un registro que georreferencie y fiscalice los lotes que tienen adicionales de recargo, se desconoce si la medida alienta la movilización de suelo vacante/expectante en favor de usos y actividades urbanas, en pos de reducir procesos de especulación. Existe un registro único y permanente de demanda habitacional, como complemento de los Programas "Tu terreno, Tu casa" y "Lo Tengo". En relación al crecimiento urbano, la revisión normativa de los instrumentos principales que lo regulan, se plantea hacia variables ambientales y productivas[335].

Como programa sobresaliente en la gestión de zonas empobrecidas, se encuentra el Programa de Acceso al Suelo Urbano (P.A.S.U.) del año 2009 (normado en la O.M. 6176 y vigente al 2017), para ejecutar lotes con servicios, para los sectores que no califiquen en el sistema bancario o inmobiliario[336]. En el cuerpo de la Ordenanza 6176/2009, se generaron los siguientes instrumentos: Banco de Tierras P.A.S.U[337], Fondo de inversión de Hábitat Social[338], Fondo Especial de Reinversión Comunitaria[339], Unidad Coordinadora y Consejo Consultivo del P.A.S.U. (Art. 3º) que se aplicaron en Barrio Ramón Carillo (P.A.S.U. I – 502 lotes – año 2009-2010), Barrio Malvinas Argentinas (P.A.S.U. II - 50 lotes – año 2013-2014) y Barrio Las Playas

[333] Con valores entre el 50% al 300%, dependiendo de la zona urbana y el tamaño del lote.
[334] Eximición del 100% (O.M. 6956 Art. 10º).
[335] En el año 2016 comenzó la revisión normativa (O.M. 6401 y 6402) con variables de sustentabilidad, como Factor de Impermeabilización de Suelo y Total, Comité de cuenca del Río Ctalamochita, análisis de las actividades del periurbano 2016-2017, entre las más destacadas.
[336]Con asesoramiento técnico en la construcción, escrituración gratuita vía Ley provincial Nº8689 y acompañamiento social.
[337] Constituido con todos los terrenos del Estado municipal que hubieran sido declarados prescindibles por el Departamento Ejecutivo Municipal y afectado a tal fin. Se retroalimenta por la compra o donación de inmuebles, como así también cobrando deudas municipales (Art.4º).
[338] Generando un Fideicomiso Inmobiliario, donde confluya el 80% del recupero de pago de los lotes municipales, con destino para financiar nuevos loteos e infraestructuras y replicar el programa en otras localizaciones (Art. 7º).
[339] Compuesto por no más del 20% del recupero del pago de los lotes, depositados en una cuenta para la ejecución de equipamiento comunitario y/o urbano en distintos barrios de la ciudad (Art. 8º).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

(declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación – P.A.S.U. III – 391 lotes- año 2017[340]). La compra e incorporación de suelo sin infraestructura al Banco de Tierra, se realiza por el Instituto Municipal de Inversión (IMI) que articula con el Instituto Municipal de Vivienda (IMV)[341], siendo aún superficies mínimas para que "traccionen" la totalidad de los sub-instrumentos del P.A.S.U.

Existen 3 (tres) medidas secundarias en la gestión de zonas empobrecidas a resaltar: la existencia de un padrón de registro para actualización de demandas de suelo y vivienda del IMV[342]; el Plan Eva Perón, para familias en situación de emergencia, financiado con el 3% de utilidad de los juegos de azar de la ciudad[343]; la Regularización en la tenencia de vivienda colectiva realizada por el estado provincial[344].

En la ciudad de Bell Ville, el Municipio cuenta con recursos para el desarrollo urbano a partir de precios públicos, derechos y tasas y adicionales por baldíos que alcanza hasta el 500% y es moderada al no ser exigible cuando el inmueble es propiedad única, siendo ésta una medida redistributiva sobre el suelo vacante/expectante, aunque no logre movilizar los terrenos del pericentro urbano que se detectaron sin actividad (O.M. 1961/2015). La definición tarifaria de las contribuciones es determinada por zonas urbanas, se pagan adicionales por actividades profesionales, comerciales, financieras e insalubres y se consideran excepciones a vecinos indigentes, siendo una medida positiva en término redistributivos. Hasta el año 2016, no existía un padrón de registro de demandas de suelo y vivienda, desconociendo los requerimientos locales. En relación al crecimiento urbano, se define una zonificación socioeconómica dentro de la mancha urbana (770 ha) y existen 1100 ha de suelo con actividades públicas y actividades expectantes/ vacantes (siendo estas últimas la mayoría)[345].

Como programa sobresaliente en la gestión de zonas empobrecidas, se encuentra el Plan municipal de acceso a la tierra de 2017, con la incorporación de un instrumento reconocido en la Carta Orgánica: el Banco de Tierra Municipal, que adquirió unas 12 hectáreas para realización de un loteo social y Plan de viviendas municipal (Pro. Coo. Mu. Vi).No existen normas tributarias para recuperar plusvalías por la inversión inmobiliaria, ni

[340] Disponible en: <http://www.villamaria.gob.ar/single-post/2017/03/02/EL-MUNICIPIO-TRABAJA-PARA-GARANTIZAR-EL-ACCESO-A-VIVIENDAS-PARA-FAMILIAS-VILLAMARIENSES> consultado el 8 de julio de 2017.
[341] En 2013 ingresaron lotes de 5.5 Ha en Barrio San Martín y 1.3 Ha en Barrio Industrial, sobre las que se ejecutaron obras de infraestructuras (aperturas de calles, agua, cloacas y electricidad), donde se verificaron construcciones residenciales individuales, durante 2014 a 2017.
[342] Actualizado a partir de las convocatorias de planes de viviendas del Instituto Municipal de Viviendas, contando con 6000 inscriptos en el año 2017.
[343] Siendo 105 viviendas de 45 a 55m2, para un proceso de 2 años.
[344] Con dos complejos de vivienda multifamiliar en Barrio Los Olmos, conocidos como "Monoblock" y dos torres en altura del área central ejecutados por el Instituto Provincial de la Vivienda.
[345] Escuela Nacional de Agricultura, Aeroclub, ferrocarril, hipódromo, Hospital.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

mecanismos para agilizar la tenencia de suelo, ni estímulos fiscales (descuentos) para desarrollar procesos de producción social del hábitat.

En la ciudad de Villa Nueva, el Municipio cuenta con recursos para el desarrollo urbano a partir de precios públicos, derechos, tasas y sobretasas por baldíos tributarios moderadas y bajas, siendo una medida limitada para redistribuir suelo vacante, quedando exceptuados los inmuebles de único propietario (O.G.I.821/2003 y O.M. 1949/12). La definición tarifaria de las contribuciones es determinada por 8 zonas de valoración de suelo (según sean barrios abiertos, cerrados o zona rural), por la variación de mejoras (sin verificación y constatación de las características de superficies, antigüedad, piletas, etc.) y por la variación de referencia fiscal. Existe un padrón de registro de demandas de viviendas creado en 2010, actualizado desde 2015, con un aumento de la demanda de un 13% en 5 años. En relación al crecimiento urbano, según entrevista realizada a funcionarios municipales[346], no existen incentivos para completar la urbanización y se aceptan nuevas urbanizaciones dispersas y de expansión urbana en la ciudad, corroborados en la situación urbana y habitacional referenciado en el Capítulo III, del cuerpo de la Tesis.

Como programa sobresaliente en la gestión de zonas empobrecidas, se encuentra el Plan de 200 viviendas “El Vallecito” del año 2010, que posee terminadas el 28% para el año 2017 y no han desarrollado la infraestructura en los demás lotes. No se encuentran instrumentos de bancos de tierra, ni normas tributarias para recuperar plusvalías, ni mecanismos para agilizar la tenencia de suelo, ni estímulos fiscales (descuentos) o articulaciones institucionales para desarrollar procesos de producción social del hábitat (como podría ser asociarse a Cáritas, Área Viviendas Diócesis Villa María y ejecutar las viviendas en “El Vallecito”).

5.3.2.4. Instrumentos de participación ciudadana vinculados al suelo urbano

En la ciudad de Villa María, dentro de las normativas urbanas detalladas (O.M. 6401 y 6402), existen propuestas de participación en funcionamiento, por Comisiones de Profesionales para dictaminar sobre aspectos urbanísticos y de usos de suelo y una Comisión Especial de Profesionales de la Construcción para dictaminar resoluciones sobre temas de cierta complejidad (proyectos de escala, puestas en valor, proyectos de accesibilidad, energías renovables, calidad espacial). Se destacan el Plan Trienal Participativo del año 2016, aunque los montos asignados al mismo alcanzan sólo el 0.67% del Presupuesto Municipal y

[346] Entrevista a la Arq. Gisela Zannini, Directora de la Subsecretaría de Planificación Urbana e Infraestructuras de la Municipalidad de Villa Nueva en septiembre del año 2016.

no operan sobre resoluciones de hábitat y el servicio de datos abiertos vía web, para descarga de información variada de la ciudad.

En la ciudad de Bell Ville, dentro de las normativas urbanas, existe una Comisión Asesora Permanente del Código de Edificación que se encuentra en funcionamiento y se expide sobre definiciones de áreas especiales (que incluyen el Parque Tau, Golf, Ferrocarril, Escuela Agricultura y Canal aliviador), elevando la propuesta al ejecutivo y abriendo una Audiencia pública para su tratamiento (como instancia de máxima participación local). No se destacan planes de participación en el Presupuesto Municipal y el servicio de datos abiertos aún es limitado en cuanto a información y vinculación del vecino con el Municipio.

En la ciudad de Villa Nueva, no existen comisiones o consejos, quedando las instancias de resolución fuera de norma en manos del Ejecutivo Municipal, sin resguardo de profesionales idóneos ni de normativa que las contenga. No existen mecanismos formalizados de participación ciudadana y el servicio de datos abiertos vía web aún es incipiente.

5.4. Acciones directas en la urbanización en los caso de estudio

5.4.1. Programas y proyectos urbanos de suelo y vivienda[347]

Para el caso de Villa María, según datos suministrados en la entrevista a la Asesoría Técnica y Planeamiento Urbano y al Instituto Municipal de Vivienda e Infraestructura habitacional (IMV)[348], además de datos rastreados en informes de gestión y página oficial, se destacan los siguientes programas y proyectos de suelo y vivienda entre el año 2010 y 2017:

- Programas de acceso al suelo con infraestructura: a) Programa de Acceso al Suelo Urbano P.A.S.U. I (años 2009-2010), P.A.S.U. II (años 2013-2014) y P.A.S.U. III (años 2017) con sus instrumentos administrativos y financieros; b) Programa provincial "Lo Tengo"[349], para adquisición y realización de infraestructura de suelo con plazo de pago

[347] Se clasificaron los programas a partir de la clasificación utilizada en el ANEXO I – Instrumento de Relevamiento I: Entrevistas estructuradas a las autoridades (técnicos y directores) de los municipios, que están al frente a dependencias de desarrollo urbano, tierra y vivienda, para rastrear políticas e instrumentos de gestión urbana y de suelo. Utilizadas en el Capítulo III - Situación urbana habitacional y Capítulo V – Instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda.

[348] Para el caso de la ciudad de Villa María, se consultaron dos áreas: Secretaria de Desarrollo Urbano, Ambiente e Infraestructura, específicamente la Asesoría técnica y Planeamiento urbano (Asesora Arq. Silvia Carriazo), Obras Privadas (Asesor Arq. Sebastian Caffer) y al Instituto Municipal de la Vivienda e Infraestructura Habitacional (Director Arq. Pablo González y Lic. Hercilia Bruzasca).

[349] En octubre de 2016 el municipio ha solicitado suelo sin infraestructura al mercado privado para afectar una hectárea para el programa "Lo Tengo" y 8 (ocho) hectáreas de suelo urbano para realizar infraestructuras pluviales (sistema de lagunas de retención pluvial). Los 109 terrenos del

de 10 años, quedando la vivienda para ejecutar por créditos de bancos públicos o privados.

- Programas de acceso al suelo y la vivienda, tipo llave en mano: c) Loteo Smitarello barrio Nicolás Avellaneda; d) Plan Eva Perón de 105 viviendas (de 45 a 55m2) con registro de familias en situación de emergencia, siendo financiada con el 3% de utilidad de los juegos de azar locales[350]; e) Plan 400 viviendas en Barrio Malvinas Argentinas, financiado por la provincia; f) Programa Federal de construcción de viviendas "Techo Digno" 250 viviendas, quedando ejecutadas unas 182 viviendas en Barrio Evita, financiadas por la nación[351].
- Programa de acceso al suelo y la vivienda, con componentes progresivos y/o procesos participativos: g) Plan de 97 viviendas "Tu terreno, Tu casa" (año 2013) con sistema gradual de construcción de plateas y posterior autoconstrucción con seguimiento técnico los fines de semana por el IMV;h) Proyectos de viviendas sustentables en términos de arquitectura e infraestructura bioclimática en Barrio Los Olmos, con participación de los vecinos (IMV).
- Programas de Registros de demandas: i) Complemento del Programa "Tu terreno, Tu casa" y el Programa "Lo Tengo", por un registro único y permanente de demanda habitacional, para aspirantes al acceso a un terreno o vivienda propia[352].
- Programas de mejoras o ampliaciones: j) Programa para personas de escasos recursos (PER) con 89 reparaciones o ampliaciones de viviendas a partir de definiciones de los MuniCerca (descentralización municipal), financiado por transferencias municipales;k) Programa "Vida Digna" entregó 508 beneficios para familias en situación de vulnerabilidad para mejora de infraestructura habitacional (articulación Municipio-Provincia)[353].

Programa "Lo Tengo", no han sido entregados (julio de 2017) y el Plan prevé entregar 800 lotes en 4 años, financiando la provincia los servicios básicos (energía, agua, cloacas) y el municipio generando el cordón cuneta y la red de gas. Los barrios beneficiados han sido: Los Olmos, Botta, Malvinas Argentinas, Parque Norte, San Martín y San Juan Bautista.

[350] Con 22 unidades para segundo semestre de 2017.

[351] Con 47 unidades para el segundo semestre de 2017.

[352] *Registro único y permanente de demanda habitacional* desde el año 1997 a 2017: Actualmente con 6000 inscriptos. Los requisitos son tener más de 21 años, no ser propietarios de terrenos, residir en la ciudad al menos 3 años y no haber sido adjudicado a planes habitacionales estatales, no poseer otro inmueble, maquinaria o automotor con el que pueda adquirir una vivienda en el mercado, ser argentinos, acreditar ingresos, certificados de convivencia o acta de matrimonio y certificado de discapacidad.

[353] Programa de asistencia técnica constructiva para los hogares cuya vivienda no cumpla con las condiciones de habitabilidad y se encuentren por debajo de la Línea de Pobreza o Indigencia.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- Programas de materiales: l)Programa cooperativas de trabajo de jóvenes en situación de riesgo[354], para ejecución de trabajos de albañilería, premoldeados de hormigón y cordón cuneta.
- Programas de regularización de la tenencia de suelo:m) Inicio de trámite de escrituración de dos torres de vivienda social en Monoblocks de barrio Los Olmos (vivienda social en recuperación edilicia y regularización dominial); n) Regularización dominial en 2 torres en altura de vivienda multifamiliar realizadas por el IPV ejecutadas por el Estado Provincial en situación no regularizada[355]; ñ) Intervención en 15 "Chalets" del Ferrocarril de barrio Los Olmos, propiedad del Estado nacional.
- Programas Cooperativos/asociativos: Fuera del marco de la acción Estatal, se encuentran las intervenciones de cooperativas y asociaciones, como: o) ejecución de 95 viviendas sociales dispersas en varios barrios de Villa María (entre 2007 y 2011) por el Área de Vivienda de Caritas Argentina, Diócesis de Villa María[356]; p)Loteo de la Asociación Civil Encuentro Comunitario (emprendimiento al este de la ciudad); q) Loteo y plan de vivienda social con prototipos de la Cooperativa de Empleados Públicos.
- Programas de Equipamientos, Infraestructuras y Servicios: r) Múltiples equipamientos descentralizados (Dispensarios, Centros del Niño y la familia, Centros de Descentralización local: Municerca), e infraestructuras (agua, cloacas, pavimento, energía y gas en diferentes sectores de la ciudad)[357].

Para el caso de Bell Ville, según datos suministrados en la entrevista a la Dirección de Vivienda del Municipio[358], además de datos rastreados en informes de gestión y página oficial, se destacan los siguientes programas y proyectos de suelo y vivienda entre el año 2010 y 2017:

- Programas de acceso al suelo con infraestructura: a) Banco Municipal de Tierra (Art. 31º C.O.M.), donde se incorporaron 12Ha en 2017; b) Programa municipal de acceso

[354] Cooperativa "Eva Perón", compuesta por siete jóvenes de Barrio Los Olmos; Cooperativa "Nueva Esperanza", formada por seis jóvenes del Barrio F. Botta y Cooperativa "20 de Octubre", conformada por 7 mujeres. Además se realizaron mejoras en el predio donde está asentada la Cooperativa "Eva Perón".
[355] Ejecutadas por el Instituto Provincial de Vivienda de la provincia de Córdoba con 54 departamentos (calle San Juan) y 46 departamentos (Catamarca y Bv. Italia)
[356] En el año 2007, se ejecutaron 45 viviendas en los barrios Los Olmos y San Martín de Villa María (donación de 14 lotes por el Obispado de Villa María); En el año 2011, se ejecutaron 50 viviendas, estando las mismas dispersas en el pericentro de la ciudad.
[357] En el Apartado 3.4.2.3_Infraestructura y saneamiento, se pueden observar los valores positivos en términos de acceso a los mismos, respecto a la provincia.
[358] Para el caso de Bell Ville, se consultó a la Secretaria de Desarrollo Urbano, Dirección de Vivienda (Director Sr. Mario Gómez), Dirección de Acción Social (Directora Sra. Ivana Alegnani).

a la tierra (mayo 2017) inició la 1º etapa de 47 lotes con infraestructura; c) No se entregó ningún lote con infraestructura del Programa Provincial Lo Tengo (2016-2017).

- Programas de acceso al suelo y la vivienda, tipo llave en mano: d) Entrega de 100 viviendas (82 en el sector oeste y 18 al este) bajo financiamiento provincial y municipal entre 2011 y 2016; e) Entrega de 4 viviendas del Plan Pro. Coo. Mu. Vi. (mediante plan de ahorro)de 2015 a 2017[359].
- Programa de acceso al suelo y la vivienda, con componentes progresivos y/o procesos participativos: No existen.
- Programas de Registros de demandas: e) Registro de demandas de suelo y vivienda local (2016); f) Registro de aspirantes con dos años de antigüedad en la ciudad (Plan de Acceso al suelo en 2017).
- Programas de mejoras o ampliaciones: g) 101 asistencias del Programa de créditos Vida Digna (2017)[360].
- Programas de materiales: No existen.
- Programas de regularización de la tenencia de suelo: No existen.
- Programas Cooperativos/asociativos:h) Posteriores al año 2001, no se ejecutaron loteos cooperativos o asociativos por organizaciones de la sociedad civil en la ciudad de BellVille.
- Programas de Equipamientos, Infraestructuras y Servicios: i) Como obras de envergadura se destacan la circunvalación oeste (red vial); j) Puente sobre Río Ctalamochita; k) Accesos, tratamiento de barrancas[361] y l) Obras de infraestructuras[362].

Para el caso de Villa Nueva, según datos suministrados en el Área de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planificación Urbana e Infraestructuras, además dedatos rastreados en página oficial[363], se destacan los siguientes programas y proyectos de suelo y vivienda entre 2010 y 2017[364]:

- Programas de acceso al suelo con infraestructura: No existen.

[359] Cuenta para 2016 con un Presupuesto Municipal acotado de $1.530.000.- y un recupero de cuotas de planes de vivienda de $1.500.000.- (U$s 85.714.-).
[360] Para mejoras en las viviendas de $30.000.- (U$s 1.714.-).
[361] Ratificadas en el Presupuesto municipal 2016.
[362] En el Apartado 3.4.2.3_Infraestructura y saneamiento, se pueden observar los valores positivos en términos de acceso a los mismos, respecto a la provincia.
[363] Datos del sitio Web Municipal: Disponible en <http://villanueva.gov.ar/munivn/index.php?start=170> consultado el 17 de junio de 2017.
[364] Para el caso de Villa Nueva, se consultó el Área de Desarrollo Urbano, Subsecretaria de Planificación Urbana e Infraestructura (Directora Arq. Gisela Zannini).

- Programas de acceso al suelo y la vivienda, tipo llave en mano: a) Proyecto Federal de Construcción de 56 Viviendas Techo Digno (O.M. 2380/15) “El Vallecito” en noviembre de 2015[365].
- Programa de acceso al suelo y la vivienda, con componentes progresivos y/o procesos participativos[366]:No existen.
- Programas de Registros de demandas: b) Existen un registro de demanda del año 2010, sin actualización.
- Programas de mejoras o ampliaciones: c) Programa “Vida Digna”: 129 asistencias económicas reintegrables para mejoras y ampliaciones de vivienda de fondos provinciales entre noviembre de 2016 y junio de 2017[367]; d) Plan Mejor Hogar reintegrable para servicios o mejora de la vivienda, $15.000.-; e) Programa “Lo tengo” con financiamiento provincial en 2016; f) Entrega de Fondo de Desarrollo Urbano provincial 2016;
- Programas de materiales: No existen.
- Programas de regularización de la tenencia de suelo: No existen.
- Programas Cooperativos/asociativos:Entre el año 2004 y 2011 el área de Vivienda de Caritas Argentina Diócesis de Villa María, ejecutó 166 viviendas sociales con la urbanización del suelo en varios barrios de Villa Nueva[368].
- Programas de Equipamientos, Infraestructuras y Servicios: g) Obra de desagüe pluvial de Villa Nueva[369], financiada por la nación y la provincia; h) Programa Redes (crédito reintegrable para conexión de servicios)[370]; Obras de infraestructuras varias[371].

[365]El Plan de loteo contemplaba 200 viviendas, para lo cual se definió un padrón donde se anotaron 1091 personas en el año 2015, cumplimentado los requisitos y se ejecutaron 56 viviendas. Los requisitos son: residir desde hace más de 3 años en Villa Nueva, tener 5 años de convivencia o matrimonio, consignar ingresos familiares, certificados de discapacidad expedidos por el Hospital Municipal y características del grupo familiar. Gestión Guillermo Cavagnero.

[366] Como pueden ser construcción de plateas, núcleos húmedos, banco de materiales, entre otros.

[367] Monto de $25.000.- y la devolución del crédito a 10 años, será de 3 maneras: Sin interés (quienes estén por encima de la línea de carencia); con subsidio del 50% del Estado provincial (quienes estén por debajo de la línea de carencia) y con subsidio del 100% los que estén en situación de carencia severa. Disponible en <http://villanueva.gov.ar/munivn/index.php?start=170> consultado el 17 de junio de 2017.

[368] En el año 2004, se ejecutaron 36 viviendas en barrio Florida y Los Olmos (donación de suelo por el Municipio); En el año 2007, se ejecutaron 66 viviendas, estando 20 viviendas distribuidas de manera dispersa en la ciudad y 46 viviendas en barrio Las Quintas (última donación de suelo por el Municipio); En el año 2011, se ejecutaron 64 viviendas, dispersas en diferentes barrios (Vallecito, Los Olmos, Medalla Milagrosa, Las Quintas).

[369] Barrios Malvinas, Florida, Medalla Milagrosa, Vallecito, Máster Plan, Jardines del Golf, Bv. Argentino (entre Av. Libertad y calle Paviotti). Obra iniciada en agosto de 2015 (Gestión Guillermo Cavagnero) y continuada en diciembre 2016 (Gestión Natalio Graglia).

[370] Monto de $15.000.-, ejecutado en Bº Los Olmos, Cárcano y Malvinas Argentinas, agosto 2016.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

5.5. Capacidades de los instrumentos de gestión municipal de suelo para lograr el acceso de los sectores populares.

Se evaluará la capacidad de los instrumentos de gestión municipal de suelo de cada ciudad, en términos de distribución equitativa, asequibilidad e integralidad para lograr el acceso de los sectores populares.

Instrumentos de planificación municipal.

Experiencias de planes estratégicos y planes urbano – ambientales.

Dentro de los Instrumentos de planificación utilizados en las tres ciudades, la experiencia del Plan Estratégico de la ciudad de Bell Ville 2013-2023 es el desarrollo más destacado en términos de diseño y participación comunitaria, permitiendo interrelacionar datos de temas e indicadores abordados en el diagnóstico y formulación de ejes prioritarios[372], siendo una herramienta sumamente positiva en términos de desarrollo urbano, aunque la concreción de los proyectos formulados se han visto truncados por cambio en la gestión de gobierno municipal en 2015.

En las ciudades no se manifiestan planes urbano-ambientales, ni planes de ordenamiento territorial, que impacten realmente en el territorio y que serían muy valiosos para mejorar la situación urbana y habitacional encontrada, sino que se desarrollan programas y proyectos de carácter sectorial, ponderando las acciones directas en la urbanización como principales instrumentos de gestión de suelos y vivienda local y en segundo lugar las normativas de regulación municipal (sobre todo en Villa María y Bell Ville).

---

[371] Rastreo de obras vía página web municipal: Mejoramiento y cordón cuneta en Parque Hipólito Irigoyen y calle Hugo Salvatto, desde diciembre de 2016 con financiamiento de la nación; Obra Repavimentación de Av. Libertad, enero de 2017; Obra Red de Gas Barrio Golf desde septiembre de 2016; Obra de agua potable de barrios Florida, Malvinas, Vallecito, Medalla Milagrosa y Los Olmos; Programa provincial “Córdoba ilumina” reemplazo de alumbrado público con luces LED; Programa Redes (crédito reintegrable para conexión de servicios) de $15.000.- Bº Los Olmos, Cárcano y Malvinas Argentinas en agosto 2016; Remodelación del ingreso Av. Carranza con el Plan Nacional “ Plan más cerca, más municipio, mejor país, más patria” y fondos municipales ($1.100.000.-); Obra de pavimentación de 70 cuadras en Bº La Florida, Bº Malvinas, Bº San Antonio; Obra “Iluminación y reacondicionamiento del parque municipal “Hipólito Yrigoyen”; Obra de iluminación Bº El Vallecito; Obra cordón cuneta Bº Portal de la Costa en mayo de 2015; Obra Programa Nacional “Más Cerca” de alumbrado público Bº Los Olmos; Obra de pavimentación de Bº Los Olmos.

[372] Sobre 5 ejes: Equidad social y ciudadanía; Territorio y Ambiente; Producción, Empleo y competitividad; Ciencia, Educación y cultura; Transversales, divididos en 12 temas y 250 indicadores.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Instrumentos normativos de regulación municipal.

Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización

En Villa María y Bell Ville las normativas urbanas se han actualizado en el período de análisis de la presente tesis (O.M. 6401-6402 en 2011 para Villa María y O.M. 1866 en 2014 para Bell Ville), en cambio en Villa Nueva la normativa (O.M. 226 de 1998 y O.M. 1757 en 2010), es obsoleta y limitada geográficamente a ciertos sectores urbanos.

En Villa María y Bell Ville, se han incorporado algunas medidas en las normas, orientadas a los sectores populares que no se constatan en el territorio y que mantienen un carácter restrictivo de ordenamiento urbano: definiciones y medidas reducidas para planes de vivienda sin progresividad; reducción de requerimientos para subdivisiones simples de 25 parcelas y tratamiento especial para lotes con fines sociales. Aunque existen definiciones de zonas y sub-zonas, las mismas otorgan mayores densidades a las áreas urbanas frente a la periurbanas (y algunos perfiles de calles) y no habilitan zonas especiales de interés social, limitando propuestas en las zonas de vulnerabilidad habitacional detectadas, donde se asientan los sectores populares.

En el caso de Villa Nueva, al no existir normativa actualizada y sólida, al no definir zonas, ni flexibilización sobre loteos sociales, ni restricciones para loteos privados, se habilita el canal de la excepción discrecional por medio de presentación de propuestas y modificaciones urbanísticas al Ejecutivo Municipal.

La propuesta de flexibilización más destacada se da en Villa María (O.M. 6211 del año 2010, derogada en 2011), habilitando más lotes para vivienda social, reduciendo costos de urbanización,otorgando mayor densidad relativa y generando infraestructura progresiva, aunque sin regulación de precio tope para los lotes, o al menos para un tramo del nuevo loteo flexibilizado que esté en el rango de valores accesibles para los sectores populares.

Regulaciones procedimentales de visados y trámites

Tanto en Villa María, como en Bell Ville y Villa Nueva, no existe un sistema de gratuidad administrativa para trámites, visaciones y expedientes de viviendas sociales, ni tampoco procesos abreviados, asistencia técnica legal o progresividad en la viabilidad de infraestructura, que eliminen trabas a la presentación de propuestas para sectores populares. En Villa María y Bell Ville, las instancias de presentación están altamente normadas y detalladas, requieren de copiosa documentación y factibilidades que extienden el tiempo y aumentan el costo de presentación en diferentes áreas del municipio, incluyendo instancias

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

participativas para el caso de controversias. En Villa Nueva los procesos no están plenamente formalizados, aunque son particularizados por el área de Planeamiento, existiendo instancias de presentación, donde se le otorga al Ejecutivo Municipal la potestad de aprobar los proyectos de envergadura o que se encuentran fuera de la norma en instancias especiales (prevalece la instancia política discrecional frente a la instancia técnica).

Instrumentos de financiamiento y de redistribución de costos y beneficios de la urbanización

Respecto a las *tasas redistributivas* de las tres ciudades, la definición tarifaria de las contribuciones es determinada por zonas urbanas y actividades (con diferenciaciones por ser barrios abiertos o cerrados), cobrando adicionales por baldíos (de hasta el 500% en el caso de Bell Ville, hasta 300% en Villa Nueva y hasta 150% en Villa Nueva). Éstos adicionales no logran movilizar el suelo vacante/expectante detectado en área pericentrales y periféricas en ninguna de las tres ciudades, posiblemente por las excepciones a las actividades productivas, agropecuarias de servicios o loteos en el caso de Villa María o por no existir registro que georreferencie y fiscalice de manera actualizada la actividad de los terrenos.

Respecto a los *registros de demanda* de las tres ciudades, existe un padrón de registro de demandas habitacionales, dependiente de las áreas de vivienda (Instituto Municipal de Viviendas de Villa María desde 1997, Dirección de Vivienda de Bell Ville desde 2016 y Área de Desarrollo Urbano de Villa Nueva desde 2010), pero el mismo no posee un cuestionario ampliado sobre el déficit cuali-cuantitativo (indagando las capacidades financieras, de autoconstrucción y las necesidades actuales de vulnerabilidad habitacional, al menos sobre el Hacinamiento de hogar y por cuarto), ni tiene un perfil multi-finalitario para ser compartido con otras dependencias municipales, siendo actualizado como complemento de programas provinciales o municipales.

Respecto a la *gestión destacada en zonas empobrecidas,* las situaciones son diferenciadas en las tres ciudades.

En el caso de Villa María, se efectuó el Programa de Acceso al Suelo Urbano (P.A.S.U.), para niveles socioeconómicos medios y bajos, siendo el más importante en términos de instrumentos de las tres ciudades (durante el año 2009 y hasta 2017). El PASU cuenta con tres instrumentos valiosos, pero subutilizados: por un lado el Banco de Tierra, que requiere de la desafectación de terrenos desde el Ejecutivo Municipal y que por requerimientos prioritarios de infraestructuras (zonas de retardo pluvial – plan de desagües), no cede suelo para vivienda social. Por otro, el Fondo de Inversión de Hábitat Social, que cuenta con una financiación que alcanza el 80% del recupero del pago de cuotas, pero que por los valores de suelo

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

(sustancialmente onerosos) y por la baja recaudación (expresada en informe de gestión municipal en 2017), no permite que este fideicomiso inmobiliario sea un instrumento potente. Por último, el Fondo Especial de Reinversión Comunitaria, permite la realización de equipamiento comunitario con el 20% del recupero de cuotas de planes.

En el caso de Bell Ville, en 2016 se posicionó en la agenda local la temática habitacional, con el Plan municipal de acceso a la tierra (2017), utilizando el Banco de Tierras Municipal para incorporar suelo comprado en el mercado local, realizar la infraestructura para 47 lotes (energía, agua, cloacas, apertura de calles y otros servicios) y habilitar un loteo social financiado con el 20% de entrega, saldo en cuotas y tipologías del Plan de viviendas municipal (Pro.Coo.Mu.Vi).

En el caso de Villa Nueva, el Plan de 200 viviendas “El Vallecito” iniciado en 2010, ha quedado relegado respecto a las necesidades habitacionales y no se han buscado alternativas para concluir la ejecución de infraestructuras, la construcción progresiva/colaborativa o apoyo para la autogestión con instituciones con reconocida trayectoria en suelo y vivienda (Cáritas, Diócesis Villa María, Área Vivienda).

Respecto a los procesos redistributivos de las tres ciudades, no existen normas tributarias para recuperar plusvalías por la inversión inmobiliaria, ni mecanismos para agilizar la tenencia de suelo, ni estímulos fiscales (descuentos) para desarrollar procesos de producción social del hábitat, manifestándose necesarios frente a las deficiencias encontradas.

Instrumentos de participación ciudadana vinculados al suelo urbano

Las propuestas de participación ciudadana son limitadas para Villa María y muy limitadas en Bell Ville y Villa Nueva, con bajo presupuesto en torno a definiciones de hábitat (eventualmente se descentralizan fondos para el acondicionamiento de equipamientos comunitarios o espacios públicos barriales) y los servicios de datos abiertos públicos (vía web) son herramientas recientes (siendo múltiples y variadas para Villa María e incipientes para Bell Ville y Villa Nueva).

Acciones directas en la urbanización en los caso de estudio

Programas y proyectos urbanos de suelo y vivienda

La ciudad de Villa María, presenta la oferta de modalidades de programas y proyectos implementados más variados, pero con ciertos desajustes y desenfoques en relación al déficit

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

habitacional y situación urbana, siendo sus intervenciones positivas pero moderadamente eficientes.Se destacan la puesta en marcha de diferentes alternativas de acceso y mejora, con múltiples tipologías de programas y proyectos, amplia cantidad de intervenciones/acciones, continuidad de los programas en diferentes gestiones de gobierno, articulación fluida de secretarias/dependencias municipales y fuentes de financiamiento variadas (incluyendo fondos municipales, provinciales y nacionales).

Se manifiestan las siguientes capacidades particulares de los programas y proyectos de Villa María:

Propuestas de acceso al suelo servido sin financiamiento para la vivienda y propuestas de acceso al suelo y la vivienda tipo llave en mano (ejecución por constructoras), con sistema de recupero, siendo ésta modalidad la de mayor impacto llevado adelante por el Municipio, aunque el déficit cuantitativo con viviendas nuevas para reemplazar lasirrecuperables, no sea el más importante (con valores por debajo de la provincia[373]).En menor medida se desarrollan los que incorporan componentes progresivos y/o procesos participativos (plateas de HºAº a completar o viviendas sustentables participativas). Desde 2011, no existen programas de articulación con cooperativas o asociaciones, para el desarrollo de autoconstrucción o autogestión del hábitat (como podría ser con el Área de Viviendas de Cáritas, Diócesis de Villa María). Así mismo, se han ejecutado propuestas de loteos cooperativos o asociativos por organizaciones de la sociedad civil (Asociación Civil Encuentro Comunitario y Cooperativa de Empleados Públicos), sin apoyo económico ni articulación con el Municipio, representando áreas significativas de la ciudad y que son muy valiosas para reducir la brecha entre loteos privados y loteos público-cooperativo-asociativo. Frente a la alta dispersión y proporción de lotes vacantes/expectantes en la periferia, se deberían alentar procesos de consolidación para loteos (privados o cooperativos/asociativos) en éstas áreas y no continuar con procesos de expansión en el radio urbano. Los programas de mejoras, se orientan a personas de escasos recursos por intermedio de la descentralización municipal (Municerca) pero sin procedimientos de transparencia uniformes y con escalas de evaluación de la vulnerabilidad de las personas, para su otorgamiento, aumentando los niveles de discrecionalidad en las entregas. Además se debería ampliar el programa “Vida Digna” de mejora habitacional para reducir el déficit de hacinamiento por cuarto local [374] . Los programas de materiales, son una propuesta complementaria de economía social de gran validez en la generación de trabajo con mayores niveles de especialización en la construcción. Los programas de regularización de la tenencia,

[373] El déficit de viviendas irrecuperables, se encuentra muy por debajo del déficit provincial (1.3%) y del nacional (4.2%), según Censo 2010 INDEC.
[374] En Villa María el hacinamiento por cuarto, alcanza el 12.71% (3.410 hogares), según Censo 2010 INDEC.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

sólo cubren deudas de programas ejecutados por el Estado Provincial y Nacional, sin mediar instrumentos de regularización social para terrenos individuales en el resto de la ciudad[375]. No se detallan medidas sobre regulación de alquileres (como podría ser un registro de alquileres y ciertas limitaciones para reducir los alquileres precarios), siendo alto el porcentaje de inquilinos en la ciudad[376].

La ciudad de Bell Ville, presenta una oferta limitada de programas y proyectos implementados, con desenfoques importantes en relación al déficit habitacional y situación urbana, siendo sus últimas intervenciones auspiciosas (frente a los últimos 7 años), pero acotadas. Se destaca la puesta en marcha de propuestas puntuales con algún grado de articulación entre planes, siendo limitadas sus tipologías, ínfimas en relación a la población atendida, aparición tardía de los programas (2016-2017), desarticulación de áreas o secretarias municipales y/o de otras instituciones locales y acotado financiamiento (principalmente municipal y en menor medida por la provincia y nación).

Se manifiestan las siguientes capacidades particulares de los programas y proyectos de Bell Ville:

Propuestas por etapas de acceso al suelo y la vivienda tipo llave en mano (ejecución por constructoras), siendo aún acotados en cantidad, combinando el Banco Municipal de Tierra con el incipiente Sistema de Plan de ahorro Pro. Coo. Mu. Vi. (donde sólo se entregaron 4 viviendas y que requiere el aporte del 20% del valor del lote, para financiar el monto restante en cuotas). Se deberían buscar alternativas de recupero que permitan la reinversión o ampliar la cantidad de beneficiarios en niveles socioeconómicos bajos para la Plan Pro. Coo. Mu.Vi. o autoconstrucción de viviendas sociales (como el sistema de Cáritas Vivienda, Diócesis de Villa María).No se han entregado lotes con infraestructura del Programa Provincial Lo Tengo (2016-2017), ni se ejecutaron propuestas de loteos cooperativos o asociativos por organizaciones de la sociedad civil, limitando el acceso al suelo de los sectores populares al no bajar la brecha entre lote privado vs público/cooperativo. Frente a la dispersión de lotes vacantes/expectantes encontrados en la periferia urbana, generado por las expansiones de los loteos privados (abiertos), deberían consolidarse esos sectores vacantes de actividad (al sudoeste principalmente) que cuentan con servicios e infraestructura y no seguir expandiendo la ciudad en las propuestas Estatales (definidas sólo al este y sudeste).Los registros de demanda utilizados, son orientados a los Programas Municipales vigentes desde 2016 y no como instrumento para caracterizar de manera integral la misma, enfocando los nuevos programas y para ser utilizado por varias dependencias municipales (Dirección de Acción Social, Empleo o

[375] En Villa María alcanza los 2114 casos (7.88%), según Censo 2010 INDEC.
[376] Villa María posee 7629 casos (28.43%), según Censo 2010 INDEC.

Vivienda). Frente al déficit de hacinamiento de hogar y hacinamiento por cuarto[377], el hecho de tener mínimos programas de mejoras y ampliaciones[378], y no poseer programas de materiales o de asistencia técnica o que incorporen componentes progresivos y/o procesos participativos, no responde a los requerimientos del déficit encontrados en los sectores populares. No existen programas de regularización de la tenencia, siendo que la característica sobresaliente de las estrategias de acceso al suelo encontradas (en combinación de múltiples estrategias seleccionadas) fue la ocupación irregular o ilegal y que es un déficit consignado en el Censo de 2010[379].

La ciudad de Villa Nueva, presenta una situación crítica con desatención plena de la problemática de suelo y vivienda, con limitaciones históricas en relación al déficit habitacional y situación urbana, con intervenciones muy acotadas y demasiado extensas en los plazos de culminación. Se destaca la puesta en marcha de una propuesta de acceso al suelo y vivienda con amplios plazos de terminación, acotadas tipologías planteadas en general,ínfima población atendida, inexistencia de alternativas de progresividad, participación, asistencia técnica, regularización de suelo y asociativismo con otros actores, siendo financiados mayoritariamente por niveles superiores de gobierno, provinciales y nacionales.

Se manifiestan las siguientes capacidades particulares de los programas y proyectos de Villa Nueva:

Frente a desarrollos de suelo y vivienda tipo llave en mano de extensa data, el Municipio ha centrado sus esfuerzos en los programas de asistencias económicas limitadas para mejoras y ampliaciones reintegrables (como el “Vida Digna” y Plan Mejor Hogar)[380], lotes con infraestructuras (“Lo Tengo”), además de la aplicación de fondos de Desarrollo Urbano a obras de infraestructuras en la ciudad. Éstos programas de mejora habitacional, no alcanzan a cubrir el déficit detectado de viviendas que requieren mejoras ni de hacinamiento por cuarto[381] y no se articulan con programas de componentes progresivos y/o procesos participativos, ni de

[377] En las encuestas realizadas en las zonas de vulnerabilidad habitacional, el Hacinamiento de hogar (alcanza el 14% de dos o más hogares por vivienda) y de Hacinamiento por cuarto (es entre el 61% de más de 2 personas por cuarto).
[378] Las viviendas a recuperar y ampliar en Bell Ville alcanzan las 4.918 viviendas (44.3% de los hogares existentes), según Censo 2010 INDEC.
[379] Alcanzando el 28% del total de estrategias consignadas por los sectores populares y siendo 974 casos (8.77%) según el Censo 2010 INDEC.
[380] Por los valores de mercado actuales los montos de $25.000.- y $15.000.- otorgados, permiten mínimos mejoramientos habitacionales.
[381] Las viviendas que requieren mejoras habitacionales en Villa Nueva alcanzan las 2.973 viviendas (52.5% de los hogares existentes), según el Censo 2010 INDEC. El hacinamiento por cuarto detectado en las encuestas de las zonas de vulnerabilidad habitacional, alcanza el 49% (siendo 23% de 2 a 3 personas por cuarto y el 26% de más de 3 personas por cuarto, como hacinamiento crítico considerable).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

materiales.No existen programas de acceso al suelo con infraestructura, siendo el Proyecto Federal de 56 Viviendas Techo Digno “El vallecito” el único programa de acceso al suelo y vivienda, tipo llave en mano, que no cubre el déficit de hacinamiento por hogar[382]. Existe un registro de demanda del año 2010, sin actualización permanente. No se articulan programas Cooperativos/asociativos, posteriores al año 2011 (de impacto positivo en el período 2004-2011, por parte de Cáritas Argentina, diócesis Villa María), que complementen a los escasos esfuerzos municipales. No existen programas de regularización de tenencia de suelo, siendo que el déficit más acuciante de la ciudad[383]. La planta urbana de Villa Nueva, posee de hace más de 30 años una estructura de manzanas y calles al Sur de los sectores de vulnerabilidad habitacional, que se encuentran lotes vacantes/expectantes y que deberían aplicarse instrumentos para movilizarlos y poder llevar adelante programas de hábitat, en pos de reducir la estrategia más destacada de carácter individual por ocupación irregular o informal[384], siguiéndole el uso de recursos propios de ahorro y trabajo (limitada y de magros resultados).

[382] Los valores mayores de hacinamiento por hogar se encuentran en Villa Nueva con 18.72% (1.060 hogares), según el Censo 2010 INDEC. El 37% de los encuestados en las zonas de vulnerabilidad habitacional sufren de hacinamiento por hogar.
[383] Alcanzando para Villa Nueva la condición más desfavorable de las tres ciudades con 604 casos (10.66%), según Censo 2010 INDEC.
[384] Alcanzando el 42% del total de estrategias consignadas en las encuestas realizadas.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

6.1. Potencialidades/contribuciones y limitaciones/obstaculizaciones de las estrategias de los sectores populares[385] y de los instrumentos de gestión de suelo identificadas en las ciudades seleccionadas, entre 2010 y 2017.

Potencialidades y contribuciones de las estrategias de los sectores populares

Como *potencialidades/contribuciones* encontradas en las***condicionantes de las estrategias de los sectores populares*** en las tres ciudades analizadas, en el marco del *Aspecto Psicosocial*, los encuestados manifestaron el agrado respecto al lugar donde viven y su elección estuvo definida principalmente por sus vínculos familiares o relaciones de amigos y conocidos, siendo ésta una variable a considerar a la hora de pensar relocalizaciones o nuevos programas de suelo y viviendaalejados de estos barrios, que habilitarían desplazamientos y desgarrarían los vínculos íntimos-cercanos reconocidos como valiosos.

Como *potencialidades/contribuciones* encontradas en las ***aproximaciones y concreciones de las estrategias de los sectores populares*** en las tres ciudades analizadas, en el marco del*Aspecto Acceso al suelo y la vivienda,* los encuestadosmanifestaron algunos procesos de autoconstrucción o autogestión del hábitat(principalmente individuales y que alcanza el 79% en Bell Ville y el 75% de los encuestados en Villa María) y algunos procesos de autogestión del hábitat colectivo, donde el Estado entrega fondos a la población organizada [386] . Éstos procesos puntuales se desarrollaron de manera sobresaliente en ciertos sectores urbanos (de Villa María y Bell Ville), pudiendo servir de marco para futuras propuestas en esos entornos (con un saber hacer y dinámica particular, hoy desaprovechada), poniendo en valor las capacidades demostradas por los sectores populares y aumentado la efectividad de los instrumentos de gestión de suelo y vivienda, en términos de asistencia institucional, técnica y financiera.

Potencialidades y contribuciones de los Instrumentos de Gestión Municipal

[385] En base a las particularidades que se desprenden de las encuestas semiestructuradas sobre las estrategias de acceso al suelo y la vivienda de los sectores populares (ANEXO II), realizadas en los 12 (doce) sectores urbanos de las Ciudades de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva (según muestra determinada en Cuadro Nº08), durante octubre de 2016 y enero de 2017.

[386] Son estrategias que se dan en algunas de las ciudades (combinadas con otras estrategias) y que alcanzan valores entre el 6 y el 17% de los encuestados.

Como*potencialidades/contribuciones* encontradas en los Instrumentos de planificación municipal, dentro de las***Experiencias de planes estratégicos y planes urbano-ambientales****,* la ciudad de Bell Ville, desarrolló el Plan Estratégico 2013-2023, como herramienta de diseño y participación comunitaria relevante, pero no concretó acciones por cambio de gestión de gobierno municipal en 2015.

Como *potencialidades/contribuciones* encontradas en los Instrumentos normativos de regulación municipal, dentro de las***Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización****,* se encuentra la propuesta de Flexibilización de Villa María (O.M. 6211/2010), que generó loteos con un patrón acotado y progresivo sin precariedad, que eliminó las restricciones normativas vigentes, aunque sin considerar la regulación de precios de suelo del mercado. La reducción de las características de lotes, costos, densidades relativas e infraestructuras, no habilitó plenamente a los sectores populares que no alcanzan fácilmente el sistema crediticio del mercado inmobiliario, si no es con aportes de financiamientos o subsidios sociales. Es de destacar que las nuevas urbanizaciones con menores requerimientos de tamaño de lotes e infraestructuras, habilitan una oferta mayor de suelo urbanizado disminuyendo la calidad de los mismos (en los términos expuestos por Morales Schechinger, 2007 y Rodríguez, 2007), no siendo la alternativa más beneficiosa, sobre todo si no se acompaña el financiamiento público del suelo y la vivienda.

Como *potencialidades/contribuciones* encontradas en los Instrumentos normativos de regulación municipal, dentro de los***Instrumentos de financiamiento y de redistribución de costos y beneficios de la urbanización,***se destacanen las tres ciudades los registros de demanda, aunque no poseen un cuestionario ampliado sobre el déficit cuali-cuantitativo, ni se comparten con diferentes dependencias del municipio bajo un carácter multi-finalitario.

Bajo estos instrumentos y dentro de la*gestión de zonas empobrecidas* de las tres ciudades, existen Programas de acceso al suelo con potenciales diferenciados, en términos de sub-instrumentos, articulación y stock de suelo generado:

- **En la ciudad de Villa María:** El P.A.S.U. (2010-2017) posee instrumentos financieros - administrativos activos y con buen alcance[387], articula con otras dependencias[388], aunque el stock de suelo incorporado en 2016-2017 para ser afectado al hábitat social es bajo, por requerimientos de infraestructuras pluviales urbanas como prioridad.

[387] Como el Banco de Tierra (suelo a urbanizar), el Fondo de Inversión de Hábitat Social y el Fondo Especial de Reinversión Comunitaria (gestión de “recuperos” de cuotas).
[388] Desde el Instituto Municipal de Vivienda, con el Área de Desarrollo Social y con el Instituto Municipal de Inversión.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- **En la ciudad de Bell Ville:** El Plan municipal de acceso a la tierra (2017), no posee instrumentos potentes para las próximas intervenciones[389], articula con el Plan de viviendas municipal y posee stock de suelo importante.
- **En la ciudad de Villa Nueva:** El Plan de acceso al suelo y vivienda (2010)[390], no posee instrumentos para completar la urbanización, no articula con otros programas y su stock de suelo es prácticamente nulo[391].

Como *potencialidades/contribuciones* encontradas en las Acciones directas en la urbanización, dentro de los***Programas y proyectos urbanos de suelo y vivienda***,se destacan de manera diferenciada en las tres ciudades, considerando los siguientes términos: alternativas, intervenciones, continuidad, articulación y financiamiento:

- **En la ciudad de Villa María:** Puesta en marcha de diferentes y variadas alternativas de acceso y mejora (al suelo y la vivienda llave en mano, con procesos progresivos y/o participativos y de entrega de materiales, con habilitación de loteos cooperativos/asociativos, con orientación de las mejoras hacia personas de escasos recursos), con amplia cantidad de intervenciones/acciones, con la continuidad de los programas en diferentes gestiones de gobierno, la articulación fluida de secretarías/dependencias municipales y fuentes de financiamiento variadas, aunque con limitaciones y obstaculizaciones en general.
- **En la ciudad de Bell Ville:** Puesta en marcha de propuestas puntuales con limitadas tipologías y soluciones[392], con inexistencia de programas previos, mínimamente articulados, siendo tardía su aparición[393], financiamiento moderado y ciertas limitaciones de los programas y proyectos.
- **En la ciudad de Villa Nueva:** Puesta en marcha de programas de asistencias económicas y fondos limitados[394], inexistencia de programas previos, críticas limitaciones de tipologías, intervenciones y articulaciones[395].

[389] Inició con la realización de 47 lotes sociales con servicios, a partir de la adquisición de 12 Ha sin urbanizar.
[390] Programa "El Vallecito" de 200 viviendas llave en mano, concluyéndose sólo 56 en siete años (2010-2017).
[391] Podría articular la ejecución de infraestructura en el predio del plan, la construcción progresiva/colaborativa o el apoyo para autogestión con otras instituciones vinculadas al hábitat.
[392] Sin avanzar en lotes con servicios, asistencia técnica y de materiales o procesos progresivos.
[393] Como el Plan de acceso al suelo y vivienda llave en mano, Plan Pro. Coo. Mu.Vi. y Banco Municipal de Tierra, del año 2016-2017.
[394] Mejoras y ampliaciones reintegrables: Programa "Vida Digna" y Plan "Mejor Hogar"; Lotes con infraestructuras: Programa: "Lo Tengo" y Fondos de desarrollo urbano provinciales.
[395]No se desarrollaron programas progresivos, participativos, asistencias técnicas o de materiales, la articulación entre secretarias/dependencias municipales es baja y el financiamiento es muy acotado.

Limitaciones y obstaculizaciones de las estrategias de los sectores populares

Como *limitaciones/obstaculizaciones* encontradas en las ***condicionantes de las estrategias de los sectores populares*** en las tres ciudades analizadas, en el marco del *Aspecto Psicosocial*, los encuestados plantearon un sentido de pertenencia barrial moderado y bajo, con un vínculo-colectivo barrial débil y muy débil, en relación a la red de apoyo, cooperación y solidaridad, además de niveles de participación en actividades del barrio muy bajas, especialmente aquellas actividades para resolver problemas y asuntos locales, siendo reconocidas aquellas de índole recreativa-deportiva, social-asistencial (apoyo escolar y merendero) y religiosas. La elección del lugar donde vivir, ha sido signada por razones económicas de precio bajo o herencias (en menor medida que los vínculos con familiares, amigos y conocidos), o por haber aprovechado un apoyo del Estado (cesión de terreno) u ocupar por préstamo o sin permiso, por lo que puede aseverarse que los sectores populares capitalizan oportunidades que se les presentan, buscando reducir el impacto en la estructura de gastos de supervivencia, sin medir en muchos casos los resultados y consecuencias en términos de seguridad jurídica a alcanzar, avanzando hacia procesos irregulares/informales.

Como *limitaciones/obstaculizaciones* encontradas en las ***condicionantes de las estrategias de los sectores populares*** en las tres ciudades analizadas, en el marco del *Aspecto Empleo, ingreso y economía familiar frente al hábitat*, los encuestados plantearon una clara limitación económica por la baja capacidad de ahorro mensual para acceder al suelo y la vivienda[396], priorizando mejoras frente a la realización de ampliaciones que son más costosas, pero que reducirían el déficit cualitativo de hacinamiento por cuarto encontrado.

Como *limitaciones/obstaculizaciones* encontradas en las ***aproximaciones de las estrategias de los sectores populares*** en las tres ciudades analizadas, en el marco del *Aspecto Acceso al suelo y la vivienda*, los encuestados plantearon que los canales de búsqueda fueron mayoritariamente individuales del círculo íntimo de contactos familiares, amigos o compañeros de trabajo (incluyendo en menor medida a facilitadores de información barrial), quedando relegados los canales colectivos amplios, ya sea la consulta a organismo público, regularización por cesión de terreno o consulta a redes sociales, ONG u organizaciones de base comunitaria. Bajo una trama de relaciones con actores e instituciones débil (tanto a nivel barrial como a nivel de redes de apoyo, cooperación y solidaridad), el acercamiento al suelo y la vivienda se manifiesta por canales individuales, con limitada

[396] Con el ingreso medio en Córdoba, se podrían construir 0,18m2 mensuales, por lo que se requerirían 23 años para la construcción de una vivienda social de 50m2, según tipología planteada por ICC Córdoba. Estos valores no incluyen el terreno, ni alternativas de financiamiento. Ver apartado *1.3.5_ Financiamiento de suelo y vivienda.*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

información, escasos recursos económicos-financieros y sin dinamizar posibilidades colaborativas/cooperativas tan necesarias en los procesos ligados a la construcción integral del hábitat, restringiendo inclusive la participación futura en la resolución de problemas barriales. Se evidencia en consecuencia, una mayor confianza en la red cercana y limitada del entorno individual, familiar y de conocidos, que en redes más amplias de carácter público u organizaciones de la sociedad civil, manifestando un descreimiento en los tiempos en que dan respuesta y en la oferta acotada que proponen. Sería importante alentar procesos de consulta sobre situación y programas de suelo y vivienda, con registro del déficit (centralizando o descentralizando la información en los barrios o centros vecinales, dependiendo de la escala municipal) para ganar confianza en los escalones previos de aproximación de las estrategias.

Como *limitaciones/obstaculizaciones* encontradas en las ***concreciones de las estrategias de los sectores populares*** en las tres ciudades analizadas, en el marco del *Aspecto Acceso al suelo y la vivienda*, la mayoría de las estrategias de acceso al suelo y la vivienda de los sectores populares, se materializan con la utilización de recursos económicos/financieros de ahorro y trabajo individuales (complementadas por herencias) o procesos de ocupaciones irregulares o informales, que se vinculan a la red cercana familiar y de amigos/conocidos. Bajo las claras limitaciones económicas familiares demostradas[397], altos costos de los terrenos y los plazos de construcción sumamente extensos para concretar soluciones, los sectores populares optan por procesos de ocupación fuera del marco de la legalidad o procesos irregulares (con ocupaciones y cohabitación en menor medida), con grandes dificultades para revertirlos, debido a que existen mínimos programas de regularización de suelo en los tres municipios analizados.

Las ***estrategias colectivas*** se dan tenuemente, materializadas mayoritariamente por entrega de fondos del Estado a la población organizada, o por haber recibido apoyo económico, ayuda técnica o materiales de alguna institución, o por desarrollar procesos de autoconstrucción o autogestión del hábitat. Bajo estas condiciones, para avanzar en procesos colectivos que deben estar apoyados en vínculos más sólidos a nivel barrial - local y que no se dan en la mayoría de los sectores analizados, sería prudente desarrollarpropuestas puntuales donde preexistan redes de apoyo, cooperación y solidaridad, apuntando a consolidarlas, como instancia previa a la concreción de alternativas colaborativas/cooperativas. Lanzar propuestas colectivas en entornos apáticos al trabajo colaborativo, ayuda mutua y solidaria, sumado a equipos técnicos “novatos” en la guía de procesos colectivos, pueden llevar a fracasos rotundos. Igualmente, es importante destacar el hecho de que frente a vínculos colectivo-

[397] En Villa María el 69% de los entrevistados plantea que no tiene capacidad de ahorro mensual y la mayoría de los entrevistados (48%) destinan hasta $1000.- mensuales (U$s 61,35 mensuales) en mejorar su vivienda.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

colaborativos barriales débiles y muy débiles en las tres ciudades y que mayoritariamente se comparten actividades con el entorno cercano, sin resaltarse acciones para resolver problemas o asuntos del barrio vinculados a suelo y vivienda, justifica un posicionamiento de las estrategias empleadas por los entrevistados en el marco de las oportunidades limitadas de su entorno íntimo/familiar. Los avances de las estrategias hacia procesos de apoyo institucional (económico, técnico o materiales), o de participación en procesos de autoproducción del hábitat (donde se nuclean vecinos, grupos solicitantes de tierra, colectivos organizados como cooperativas, asociaciones de vivienda y otros) o de participación en procesos de autogestión del hábitat (donde el Estado entrega fondos a la población organizada), quedan relegados en menor medida, porque estos procesos requieren de un mayor nivel de organización de actores e instituciones y no logran la incidencia necesaria para acompañar, apoyar, autoproducir o autogestionar el hábitat en las zonas entrevistadas de las tres ciudades.

Como *limitaciones/obstaculizaciones* encontradas en las ***concreciones de las estrategias de los sectores populares*** en las tres ciudades analizadas, en el marco del *Aspecto Acceso al suelo y la vivienda*, el*hacinamiento por cuarto* perteneciente al déficit cualitativo habitacional, es el de mayor consideración y requiere de ampliaciones de locales para dormir[398], ratificando la imposibilidad de ejecutar construcciones nuevas con los recursos a los que tienen acceso los sectores populares (sean económicos, financieros o por redes individuales-familiares). Como políticas para reducir el déficit cualitativo, deberían enfocarse las respuestas en ampliaciones de locales prioritarios según la óptica de los sectores populares, ejecución de módulos sanitarios y autoconstrucción asistida.

Bajo el déficit cuantitativo habitacional de *hacinamiento de hogar*, se encuentran valores elevados en las zonas de vulnerabilidad de las tres ciudades, frente a los determinados por el Censo 2010 del INDEC[399], identificándose un patrón de convivencia de hogares en una misma vivienda (en algunos casos temporal y que se consolida en definitivo), por la imposibilidad de adquirir lotes a precios asequibles y cercanos a las redes familiares y de convivencia cotidiana (no sólo redes de apoyo al hábitat, sino redes sociales, asistenciales, recreativas, religiosas, etc.). Como políticas para reducir el déficit cuantitativo, deberían habilitarse propuestas en

[398] Los valores encontrados en las encuestas de los sectores periféricos (2016-2017), alcanzan: el 23.5% en Villa María, el 49% en Villa Nueva y el 61% en Bell Ville (con valores máximos de 6 a 19 personas en una sola habitación). Comparando con los valores del Censo 2010, Villa María alcanzaba valores menores a nivel urbano con el 12.7%, Villa Nueva con el 18.7% y Bell Ville con el 13.7% (Censo 2010, INDEC).

[399] Los valores encontrados en las encuestas de los sectores periféricos (2016-2017), alcanzan: entre el 14% y el 37% de los encuestados. Comparando con los valores del Censo 2010, Villa María alcanzaba a nivel urbano mucho más bajos con el 3%, Villa Nueva el 4.1% y Bell Ville el 2.5% (Censo 2010, INDEC).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

diferentes sectores urbanos para ampliar el stock de suelo y vivienda, bajo diversas modalidades. Se podrían considerar alternativas de cohabitación solidaria en condiciones edilicias y de salubridad (mejorando viviendas individuales o habilitando viviendas colectivas para compartir entre familiares, conocidos o amigos) para casos de familias de pocos miembros o personas mayores, ejecutando una subdivisión simple sobre lote, aumentando racionalmente las densidades edilicias y el aprovechamiento del suelo.

Los valores de *alquiler*registrados son muy bajos en las encuestas de Villa María y Bell Ville, siendo altos en Villa Nueva, por lo que sería positivo revisar y fiscalizar el sistema de alquileres en precariedad (observando las modalidades detectadas de espacios de asentamientos irregulares y casas tomadas dentro del terreno o la vivienda de quien le alquila), por medio de un registro que pondere los alquileres en condiciones formales, vinculado a un registro de demanda único.

Como *limitaciones/obstaculizaciones* encontradas en los ***resultados de las estrategias de los sectores populares*** en las tres ciudades analizadas, en el marco del *Aspecto Acceso al suelo y la vivienda,*la seguridad jurídica alcanzada es dispar, quedando más comprometida en cuanto a la falta de documentación sobre el inmueble, la ciudad de Villa Nueva y Bell Ville (53% y 38% respectivamente) y en menor medida Villa María (10%). Las estrategias de ocupación irregular e informal recabadas en las encuestas de las zonas vulnerables en 2016-2017,son un patrón preocupante[400], debiendo el Estado municipal generar espacios de concientización y respuesta para lograr el acceso formal.Sería clave el desarrollo de procesos de regularización social de tenencia de suelo, abiertos a los sectores donde se detectó vulnerabilidad habitacional.

Limitaciones y obstaculizaciones de los Instrumentos de Gestión Municipal

Como *limitaciones/obstaculizaciones* encontradas en los Instrumentos de planificación municipal, dentro de las ***Experiencias de planes urbano-ambientales,*** se destaca la inexistencia de planes urbanos-ambientales o planes de ordenamiento territorial con injerencia de acciones territoriales[401], que serían muy valiosos para revertir los procesos urbanos y habitacionales detectados, en términos de regulación del crecimiento limitando expansiones fragmentadas excesivas, ponderando procesos de renovación y consolidación en zonas pericentrales (con mayores densidades), aprovechando infraestructuras y equipamientos.

[400] Entre el 20% y el 62% de los encuestados ocupan irregular/informalmente, siendo Ocupantes del inmueble, ya sea de manera gratuita con o sin permiso, por pago de impuestos, en relación de dependencia, propietarios de la vivienda solamente u otros situaciones.
[401]La ciudad de Bell Ville realizó un Plan Estratégico sin concretar acciones urbanas.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Como *limitaciones/obstaculizaciones* encontradas en los Instrumentos normativos de regulación municipal, dentro de las ***Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización***, se asevera que las pautasnormativas son sumamente limitadas en pos de realizar aportes de flexibilización, zonificación social, densidades por necesidad y lotes vacantes para los sectores populares de Villa Nueva, en menor medida Bell Ville y por último Villa María.

En Villa Nueva, al no poseer normativa sólida, actualizada y con alcance geográfico preciso, se habilita el canal de la excepción en el Concejo Deliberante y Ejecutivo Municipal, ampliando la brecha en favor de loteos privados con capacidades de negociación y lobby (que sin normativa, tienen vía libre para posicionar sus intereses), frente a loteos de perfil social promocionados desde la necesidad de acceso (como podrían ser los loteos cooperativos/asociativos), quedando limitadas las opciones escasas de los sectores populares. En Villa María y Bell Ville[402], existen reducciones de parámetros para propuestas sociales que no son utilizados[403] y zonas y sub-zonas que definen densidades por localización (cercanía o lejanía al área central) y no por las necesidades/posibilidades de los sectores populares parar aprovechar el suelo, ni considerando lotes vacantes/expectantes, ni incorporando zonas especiales de desarrollo prioritario y de interés social. En Bell Ville se consideran áreas urbanizables diferidas, postergadas o particulares, siendo una restricción interesante y que podrían ampliarse, incorporándose hacia zonas urbanizables de uso social, en favor de suelo para sectores populares.

Como *limitaciones/obstaculizaciones* encontradas en los Instrumentos normativos de regulación municipal, dentro de las ***Regulaciones procedimentales de visados y trámites***, se encuentran las instancias de presentación altamente normadas y detalladas (en Villa María y Bell Ville) y particularizados por el área de planeamiento con instancia discrecional del Ejecutivo Municipal (en Villa Nueva),que condicionan las opciones de los sectores populares. No se habilitan canales que otorguen información sobre la situación catastral y formalidad del suelo (no existe coordinación fluida entre catastro municipal con catastro provincial), ni acceso a gratuidad administrativa para hábitat social, ni asistencia técnica legal, ni progresividad en la viabilidad de infraestructuras a desarrollar, ni celeridad de trámites en situaciones vulnerabilidad habitacional constatada. Existe una clara apertura en las *regulaciones procedimentales* para la presentación de obras de envergadura, edificaciones especiales o fuera de normativa, habilitando el tratamiento en Comisiones (Villa María y Bell Ville) o por instancias especiales del Ejecutivo Municipal (vía excepción en Villa Nueva), no siendo así

[402] En Villa María (O.M. 6401-6402/2011) y en Bell Ville (O.M. 1866/2014).
[403] Reducción de medidas para planes de vivienda social o el tratamiento especial para lotes con fines sociales.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

para el tratamiento de propuestas vinculadas al acceso al suelo y la vivienda de los sectores populares.

Como *limitaciones/obstaculizaciones* encontradas en los Instrumentos normativos de regulación municipal, dentro de los ***Instrumentos de financiamiento y de redistribución de costos y beneficios de la urbanización,*** se destacan en las tres ciudades, tasas redistributivas limitadas, bancos de suelo subutilizados y procesos redistributivos de bajo impacto o nulos.

Las *tasas redistributivas* de adicionales por baldíos, no logran movilizar el suelo vacante/expectante detectado en áreas pericentrales y que requiere un registro actualizado y su fiscalización. Los *bancos de suelo e inmuebles* (y sub-instrumentos en el caso de Villa María) son utilizados en los tres municipios de manera parcial, debido a que no son suficientes para reducir la creciente brecha entre la cantidad y superficies de emprendimientos de loteos privados, frente a los loteos públicos y cooperativos [404] , aunque presentan mejores performances cuando poseen sub-instrumentos, articulan con otras dependencias y adquieren stock de suelo sistemáticamente. Deberían habilitarse *procesos redistributivos*, como son la recuperación de plusvalías por la inversión inmobiliaria en función de zonas de desarrollo prioritario o de mayor densidad y zonas especiales de interés social (en las inmediaciones a los programas de acceso), mecanismos para agilizar la tenencia de suelo (regularizaciones sociales para lograr la seguridad jurídica), además de gratuidad y asistencia para procesos de producción social del hábitat (comentadas en las regulaciones procedimentales).

Como *limitaciones/obstaculizaciones* encontradas en los Instrumentos normativos de regulación municipal, dentro de los ***Instrumentos de participación ciudadana vinculados al suelo urbano***, se destaca un bajo impacto en las tres ciudades de los procesos participativos en definiciones de suelo urbano, estando mejor posicionada Villa María (bajo el Presupuesto participativo), quedando muy limitadas Bell Ville y Villa Nueva. Los servicios de datos abiertos (vía web), se plantean en Villa María, siendo incipientes en Bell Ville y Villa Nueva, permitiendo la descarga de información territorial por temáticas (con datos georreferenciados) y realizar trámites municipales, pero sin habilitar información valiosa para los sectores populares[405].

Como *limitaciones/obstaculizaciones* encontradas en las Acciones directas en la urbanización, dentro de los ***Programas y proyectos urbanos de suelo y vivienda***, se destaca que cuando existen menores alternativas e intervenciones de programas y proyectos,

[404] La brecha entre loteos privados vs loteos públicos o cooperativos, es moderadamente desigual en Villa María, altamente desigual en Bell Ville y crítica e inequitativa en Villa Nueva, según Situación Urbana Habitacional analizada en el Capítulo III.

[405] Como podrían ser la determinación de zonas de interés social, detallar el impacto de programas de suelo y vivienda municipales, demarcar áreas servidas con infraestructuras.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

el eje de la política habitacional se centra en Programas de suelo y vivienda tipo llave en mano y en mejoras menores del déficit cualitativo, como es el caso de Villa Nueva. A medida que se incorporan más opciones, como es el caso de Bell Ville, motorizada a partir de la reacción de una agenda habitacional reciente, con planes de acceso al suelo y vivienda, con bancos de tierra y programas de financiamiento complementarios, se habilitan propuestas auspiciosas, pero incipientes y de bajo impacto en la fase inicial. Cuando el municipio concreta diferentes líneas de trabajo con múltiples variantes y soluciones, como es el caso de Villa María, tanto en tipologías, intervenciones, continuidad, articulación y financiamiento, se evidencia una base de ejes diversos que pueden ser promovidos y consolidados para otorgar un mayor acceso de los sectores populares.

Como procesos urbano-habitacionales negativos, encontrados en las *acciones directas en la urbanización* de **Villa María,** se encuentran:

i) Ausencia de articulación con cooperativas o asociaciones para autoconstrucción o autogestión del hábitat (aunque se han desarrollado loteos cooperativos/asociativos sin apoyo municipal); ii) Inacción para lograr procesos de consolidación de áreas vacantes/expectantes con loteos (privados o cooperativos) u otras actividades necesarias a nivel urbano y reducir procesos especulativos; iii) Desregulación en los procesos de expansión y consumo de suelo significativo para loteos de niveles socioeconómicos medios y altos; iv) Ineficiencia parcial en reducir el déficit de hacinamiento por cuarto (déficit cualitativo), con programas de mejoras (debiendo potenciarse el Programa “Vida Digna” u otros con mayores montos), para ampliar locales de la vivienda más costosos (baños y cocinas);v) Existencia de programas de infraestructuras (tendidos y ampliaciones de red), sinfinanciamiento de conexiones domiciliarias[406]; vi) Regularización de la tenencia acotada, sólo para “deudas” pendientes provinciales/nacionales, sin impactar en terrenos individuales distribuidos en la ciudad, que caracterizan el déficit de tenencia (Censo 2010 INDEC); vii) Inexistencia de regulación de alquileres y consideración del estado de precariedad de los mismos.

Como procesos urbano-habitacionales negativos, encontrados en las *acciones directas en la urbanización* de **Bell Ville**, se encuentran:

i) Ausencia de articulación con cooperativas o asociaciones para autoconstrucción o autogestión del hábitat; ii) Incremento de expansiones urbanas (al sudoeste principalmente y por loteos de niveles socioeconómicos medios y altos) que generan nuevos lotes vacantes/expectantes que no consolidan la trama urbana y encarecen la ciudad, incrementando los procesos especulativos; iii) Desregulación de los procesos de expansión

[406]Déficit encontrado en las encuestas de las zonas de vulnerabilidad habitacional de los sectores populares.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

urbana y consumo de suelo moderadamente significativo de loteos de niveles socioeconómicos medios y altos; iv)Incipientes alternativas de recupero de programas públicos, que permita la reinversión o la ampliación del número de beneficiarios de niveles socio-económicos bajos (para el Plan Pro. Coo. Mu. Vi o para autoconstrucción de viviendas sociales); v) Propuestas ínfimas en cantidad de soluciones para atender a las demandas locales del déficit, quedando vacantes los programas de lotes con infraestructura provinciales (como el Programa "Lo Tengo" 2016-2017) o la ejecución de propuestas de loteos cooperativos/asociativos (realizados antes de 2010 en la ciudad); vi) Registros de demanda sin uso compartido (por diferentes dependencias municipales) que se orientan a programas vigentes y no como instrumentos integrales que habiliten oferta; vii) Desarticulación entre dependencias/secretarías y otras instituciones locales vinculadas al hábitat;

viii) Ausencia de múltiples programas de mejoras y ampliaciones para atender las viviendas a recuperar y ampliar[407], permitiendo reducir el hacinamiento por cuarto[408], a partir de programas de materiales, asistencia técnica, componentes progresivos y/o procesos participativos, actualmente inexistentes y que definen el déficit cualitativo; ix) Ausencia de programas de conexión domiciliaria a infraestructuras; x) Inexistencia de programa de regularización de la tenencia, siendo importante la estrategia de acceso irregular e informal detectado en las encuestas de los sectores populares; xi) Financiamiento acotado de los programas (principalmente por fondos municipales y en menor medida por provinciales y nacionales).

Como procesos urbano-habitacionales negativos, encontrados en las *acciones directas en la urbanización* de **Villa Nueva**, se encuentran:

i) Desatención de la problemática de suelo y vivienda para los sectores populares; ii) Desaprovechamiento de lotes vacantes/expectantes (zona sur), sin instrumentos que los movilicen y que adquieran actividades; iii) Incremento desmedido de expansiones urbanas en la periferia, por autorización sin restricciones de loteos para niveles socio-económicos medios y altos; iv) Desarticulación entre actores y programas Cooperativos/asociativos, como en procesos de autoconstrucción o autogestión de impacto positivo comprobado en el desarrollo urbano local (Programas ejecutados hasta 2011, por Cáritas Argentina, Diócesis Villa María);v) Intervenciones acotadas de suelo y vivienda con plazos de ejecución sumamente extensos: Plan de 56 viviendas desde el año 2010, frente a un déficit

[407] Las viviendas a recuperar y ampliar en Bell Ville alcanzan las 4.918 viviendas (44.3% de los hogares existentes), según Censo 2010 INDEC.
[408] Que alcanza en las encuestas realizadas en las zonas de vulnerabilidad local, el 61% de más de 2 personas por cuarto (2016-2017).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

de hacinamiento por hogar de 1060 hogares[409]; vi) Acotadas tipologías de acceso al suelo, de mejoras y de soluciones cuali-cuantitativas aplicadas, siendo ínfimas en cuanto a la población atendida y frente al déficit detectado; vii) Desactualización de registros de demanda, sin habilitar canales para compartirlos entre Secretarias/dependencias municipales; viii) Inexistencia de alternativas de progresividad, participación y asistencia técnica, en pos de mejoras y ampliaciones que reduzcan el déficit cualitativo; ix) Ausencia de programas de conexiones domiciliarias a infraestructuras y limitaciones en los tendidos de red; x)Inexistencia de regularización de tenencia de suelo, que pueda responder al déficit de irregularidad e informalidad detectado, sobretodo en enclaves de pobreza y zonas vulnerables;xi)Financiamientos provinciales y nacionales limitados, siendo mínimos los fondos locales.

6.2. Pautas superadoras para los instrumentos de gestión municipal de suelo, a fin de facilitar el acceso de los sectores populares.

Para ratificar, promocionar y aprovechar las potencialidades/contribuciones y reducir y acotarlas limitaciones/obstaculizaciones detalladas anteriormente, se definen pautas superadoras para los instrumentos de gestión municipal de suelo, a fin de facilitar el acceso de los sectores populares:

- Ponderarlos vínculos íntimos-cercanos de familiares, amigos o conocidos, reconocidos como valiosos por las personas, que se incorporen en posibles relocalizaciones o nuevos planes de suelo y vivienda[410].
- Incorporar sistemáticamente, procesos individuales de autoconstrucción o autogestión asistida del hábitat y algunos procesos de autogestión del hábitat colectivo, por ser capacidades demostradas [411] (donde el Estado entrega fondos a la población organizada), ampliando el stock de instrumentos para ser captados de manera combinada y progresiva por los sectores populares, acompañando las capacidades detectadas en ciertos barrios (entre el 75-79% autoconstruyen en Villa María y Bell Ville) y otorgando respuesta en favor del déficit de hacinamiento por cuarto con ampliaciones. Se deberían respetar las siguientes condiciones que garanticen su efectividad, en términos de avance progresivo en el carácter individual hacia el

[409] El 18.72% de la población de Villa Nueva, sufre hacinamiento por hogar, según Censo 2010 INDEC.
[410] Según surgen de los *condicionantes de las estrategias de los sectores populares*, en el marco del *Aspecto Psicosocial.*
[411] Según surgen de las *aproximaciones y concreciones de las estrategias de los sectores populares*, en el marco del*Aspecto Acceso al suelo y la vivienda.*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

carácter colectivo, de niveles de confianza local alcanzados, de asistencia/apoyo y de estructura de seguimiento y evaluación:

i) Avanzar de manera progresiva desde propuestas individuales hacia propuestas colectivas del hábitat, partiendo desde los espacios donde se detectan redes de apoyo, cooperación y solidaridad en funcionamiento (económico, técnico o materiales), hacia procesos de autoproducción del hábitat (donde se nuclean vecinos, grupos solicitantes de tierra, colectivos organizados como cooperativas, asociaciones de vivienda y otros) y por último, hacia procesos de autogestión del hábitat más complejos (donde el Estado entrega fondos a la población organizada)[412];

ii) Ganar confianza en redes más amplias de carácter público o de organizaciones de la sociedad civil, a partir de materializar propuestas en los barrios;

iii) Asistir institucional, técnica y financieramente a los procesos de autoconstrucción y autogestión del hábitat, desde la oferta de suelo a la concreción de la vivienda. Capacitar a los equipos municipales y a las instituciones abocadas a la temática de suelo y vivienda (Organismos públicos, ONG, Organizaciones de base, cooperativas), compuestos por facilitadores, capacitadores y "hacedores/conocedores" del oficio (equipos interdisciplinarios con saberes locales);

iv) Acrecentar las modalidades dirigidas o mixtas de autoconstrucción asistida, que permitan reducir costos de materiales (por volúmenes de compra mayores), financiar materiales y equipos (sin costos de beneficio empresario), aprovechar procesos más integrales y enfocados en las prioridades reales de los sectores populares (ambientes de la vivienda, grupo y condiciones familiares, requerimientos sociales y culturales).

- Plantear un marco general y estructurador, como es un Plan Urbano - Ambiental, paralos Instrumentos de gestión municipal de suelo[413], con programas y regulaciones que diagnostiquen y ejecuten acciones para revertir y contener los procesos urbano-habitacionales negativos, a partir de las siguientes definiciones:

  i) Generar procesos de renovación y consolidación en zonas pericentrales, aumentando las densidades poblacionales desde la "necesidad" y mejorando las condiciones urbanas;

[412] Según se manifiestan en la concreción de las *estrategias de los sectores populares*, en el marco del *Aspecto Acceso al suelo y la vivienda.*

[413] Según surgen de las normativas inexistentes de *Planes Estratégicos o Urbano-Ambientales*, que determinen acciones urbanas concretas.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

ii) Proponer procesos de regulación, que limiten el crecimiento de expansiones fragmentadas excesivas y el desperdicio de suelo (especialmente de loteos privados y en menor medida loteos públicos o de asociaciones/cooperativas), ampliando las posibilidades de éstos últimos y manteniendo cierto nivel de equidad de oferta de loteos para distintos niveles socioeconómicos[414];

iii) Movilizar suelo vacante/expectante hacia usos necesarios (como la vivienda social), a partir de acuerdos o convenios amplios abalados por Ordenanza Municipal (que pueden iniciar con una Mesa de diálogo de la problemática, para lograr un acuerdo que otorgue actividad a estas zonas ociosas), articulando la mirada pública - privada-sociedad civil.

iv) Incorporar relevamientos-diagnósticos locales y valuación de instrumentos de gestión de suelo y vivienda, considerando los aspectos psicosociales y de acceso al suelo y la vivienda en toda la ciudad, además de los instrumentos puestos en marcha.

Para el caso de Villa Nueva, se debería definir como primer paso una normativa urbana actualizada, con variables en favor de los sectores populares, limitando el canal de excepción del Ejecutivo Municipal[415].

- Ampliar el "stock de oportunidades" en la *gestión de zonas empobrecidas*, para mejorar los niveles de equidad en favor de los sectores populares[416],a partir de programas de acceso y acciones directas en la urbanización, con las siguientes características:

  i) Mayor producción de loteos del Estado y de carácter Cooperativo-asociativo, frente a loteos privados (abiertos y cerrados);

  ii) Generar Programas de acceso al suelo y la vivienda de alta performance en términos de sub-instrumentos (evaluando funcionamiento y limitaciones de los mismos), articulación municipal/institucional considerando las políticas urbano-habitacionales como políticas sociales (tanto intra-municipal como intra-institucional) y adquisición y disposición temprana de suelo para sectores populares (definida por metas de loteos incorporados al año, loteos con servicios al año y lotes regularizados entregados a personas).

[414] La ciudad de Villa María se encuentra mejor posicionada en este sentido.
[415] Segúnsurgen de las *Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización.*
[416] Según surgen de los *Instrumentos Financieros y de Redistribución de costos beneficios de la urbanización* y de las *Acciones directas en la urbanización.*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

iii) Generar diferentes acciones directas en la urbanización, donde se pondere: volumen de intervenciones propuestas; continuidad de los programas/proyectos (procesos a corto, mediano y largo plazo); fuentes de financiamiento variadas (tradicional y no tradicional, de niveles municipales, provinciales y nacionales) y distribución geográfica en la ciudad (tanto en zonas periféricas, como pericentrales y cercanas a zonas de vulnerabilidad habitacional para evitar procesos de hacinamiento por hogar en enclaves pobres[417]).

iv) Asegurar un sistema de apoyo integral, que incorpore gratuidad y celeridad de trámites a la producción social del hábitat[418]; que genere asistencia técnica-legal permanente; que habilite acuerdos para ejecución parcial y progresiva de infraestructura y acelere los plazos en situaciones de vulnerabilidad constatada en los registros de demanda.

Un "stock" eficiente para la *gestión de zonas empobrecidas*, debería:

_ Rescatar propuestas para reducir el déficit de *hacinamiento por hogar*en clave combinada, como son: viviendas llave en mano y autoconstrucción/autogestión asistida en lotes servidos; supervisión técnica y financiera de proyectos sociales colectivos;propuestas progresivas y participativas cercanas a redes del círculo cercano; realización de subdivisión simple para vivienda social; alternativas de vivienda colectiva social en condiciones edilicias y de salubridad (evaluando mayores densidades poblacionales, un mejor aprovechamiento del suelo y un "acercamiento" de los sectores populares al área central o pericentral urbana).

_ Rescatar propuestas para reducir el déficit de *hacinamiento por cuarto* en clave combinada, como son: la entrega de materiales fiscalizando su utilización en ampliaciones (independientemente de a la seguridad jurídica del inmueble); el avance progresivo/participativo en la construcción; la regularización de suelo en zonas consolidadas y no consolidadas, priorizando ampliaciones de vivienda de locales necesarios y costosos (dormitorios, cocinas y baños), frente a las mejoras y reparaciones, que suponen menor inversión y que aunque son ponderadas positivamente por los sectores populares, no revierten el déficit cualitativo de hacinamiento por cuarto (en niveles críticos y el más significativo)[419]. Se podrían canalizar propuestas de autoconstrucción y autogestión asistida, que permitan

[417] Modalidad ratificada en los enclaves de pobreza de Córdoba, detectados por TECHO 2011 y en las encuestas realizadas en las zonas vulnerables de las tres ciudades en 2016-2017.
[418] Según se desprende de las *limitaciones de las regulaciones procedimentales de visados y trámites.*
[419] Según las *estrategias de los sectores populares*, en el marco del *Aspecto Empleo, ingreso y economía familiar frente al hábitat y Aspecto Acceso al suelo y la vivienda.*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

ampliar comodidades en mono-ambientes y viviendas mínimas, además de posibles reparaciones y mejoras (por falta de criterio técnico y mantenimiento).

_ Evaluar iniciativas novedosas en términos de procesos redistributivos, como la *captura de plusvalías urbanas a partir de nuevas zonificaciones*, donde las obras de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos, puedan captar contribuciones especiales, a ser redistribuidas posteriormente hacia los sectores populares y áreas degradadas/deterioradas de la ciudad. Los nuevos loteos de baja densidad y niveles socioeconómicos medios y altos, que no responden a la demanda habitacional real, podrían aportar obras de infraestructuras en áreas urbanas vulnerables o de desarrollo social, a modo de canon por no ser actividades valiosas en términos de desarrollo urbano equitativo.

- Incorporar instrumentos normativos de regulación que flexibilicen los estándares de fraccionamiento y urbanización con financiamiento de banca pública[420] (similares a la normativa de Flexibilización de Villa María, O.M. 6211/2010), pudiendo transformarse en convenios urbanísticos público-privados abalados por Ordenanza Municipal, donde se acuerden: reducciones de estándares a los que están dispuestos los sectores populares, períodos de tiempo de ejecución y vigencia de normativa (poner en marcha y evaluar patrones), algún tipo de regulación de precio del mercado inmobiliario y/o determinación de una zona para financiamiento social del hábitat, habilitando el acceso a los sectores populares. Además se deberían revisar y actualizar las zonas y sub-zonas urbanas definidas en normativas, para determinar zonas especiales de desarrollo prioritario o zonas urbanizables de uso social, lotes vacantes/expectantes y posibilidades de mayores densidades poblacionales y edilicias por lotes.
- Promocionar Registro de demanda dinámico, actualizado y único, que aliente los canales de acercamiento y concreción individuales y colectivos, con información confiable a nivel barrial/local [421] (centralizados o descentralizados, asegurando el análisis de las zonas de vulnerabilidad habitacional detectadas), considerando:

  i) Indagar bajo un cuestionario ampliado las condiciones formales, irregulares e informales del suelo en el catastro local (desde el Municipio o desde espacios colaborativos descentralizados, como los Municerca, Centros vecinales y Organizaciones de base);

[420] Según se desprenden las *Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización.*
[421] Según se desprenden de los *Instrumentos de financiamiento y de redistribución de costos y beneficios de la urbanización.*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

ii) Conocer las condiciones de alquileres en precariedad y alquileres en formalidad, para evaluar la oferta y proliferación de espacios en asentamientos irregulares y casas tomadas dentro del terreno o la vivienda de quien le alquila y se garantice un balance calidad – precio de la propuesta;

iii) Alentar el uso articulado del registro por diferentes secretarias/dependencias municipales;

iv) Determinarcon los datos obtenidos de las necesidades y capacidades de los sectores populares, la oferta base necesaria de los programas de acceso al suelo y la vivienda;

v)Promover un rol pedagógico en pos del acceso formal, que aliente el "acercamiento" a espacios barriales y colectivos, o al municipio (estrategia no habitual), desde los primeros pasos de búsqueda de suelo y vivienda, hasta la concreción de los mismos;

vi) Determinar de maneratemprana las zonas de alta vulnerabilidady posibles tomas de tierra o asentamiento en precariedad, con injerencia articulada de secretarias/dependencias del municipio (análisis habitacionales, sociales, empleo, movilidad, ambiente, otros);

vii) Administrar responsablemente la información confiable sobre la situación catastral y formalidad/informalidad del suelo detectada.

- Habilitar programas ágiles y sólidosde regularización social de la tenencia de suelo urbano[422] (en zonas de vulnerabilidad habitacional principalmente), para revertir los valores deficitarios considerables (Villa Nueva 53%, Bell Ville 38% y Villa María 10%[423]) y atendiendo a que los sectores populares capitalizan oportunidades, sin medir en muchos casos las consecuencias en términos de la seguridad jurídica, según las encuestas realizadas en las zonas de vulnerabilidad habitacional[424]. Complementar con mecanismos de bancos de tierra e inmuebles, para moderar su precio y las disparidades de los valores encontradas en favor de los loteos nuevos para niveles socioeconómicos medios y altos, frente a los loteos populares[425].

[422] Según surge de los *Instrumentos de Financiamiento y de Redistribución de costos y beneficios de la urbanización.*
[423] Según fue verificado en los resultados de las *Estrategias de los sectores populares*, en el marco de*l Acceso al suelo y la vivienda.*
[424] Según condicionantes de las *estrategias de los sectores populares* en el marco del *Aspecto Psicosocial* y de *Acceso al suelo y la vivienda.*
[425] En las tres ciudades, alcanza entre el 46% al 162% en favor de un mayor costo de los primeros, según encuestas realizadas en 2016-2017.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

6.3. Consideraciones finales

Se ha demostrado en los casos de estudio de la presente tesis,que existe una creciente dificultad de los sectores populares para acceder al suelo urbano y la vivienda en condiciones formales, determinada principalmente por el alto precio de los lotes, por los bajos ingresos que perciben, por la escasez de terrenos urbanizados asequibles, por los acotados e inaccesibles sistemas de financiamiento y por la baja efectividad de los instrumentos de gestión de suelo y vivienda que aplican los municipios. En este sentido, existen múltiples y preocupantes limitaciones/obstaculizaciones tanto en las estrategias que desempeñan los sectores populares, como en los instrumentos que aplican los municipios y que definen las aproximaciones, concreciones y resultados de acceso al suelo y la vivienda, ampliando el déficit habitacional cuali-cuantitativo y la situación urbana negativa. Paralelamente existen tenues potencialidades/contribuciones de los instrumentos (sobre todo en los municipios más grandes, frente a los más pequeños) y de las estrategias desempeñadas, que se podrían ratificar, promocionar y aprovechar, a partir de incorporar ciertos engranajes que “traccionen” hacia la formalidad del acceso, generando una sinergia entre estrategias e instrumentos, a partir de pautas superadoras en clave de equidad. Habilitar procesos de “cercanía” y registro de las demandas de suelo y vivienda, valorarlas capacidades de autogenerar loteos sociales y soluciones habitacionales endógenas, estructurar los marcos reguladores como son los planes urbano-ambientales-habitacionales, ofertar un “stock de oportunidades” para las zonas empobrecidas, flexibilizar las posibilidades para revertir el déficit y regularizar las inequidades de acceso, serán las claves equitativas de acceso al suelo y la vivienda para los sectores populares.

Retomando la hipótesis de la presente tesis: “Las estrategias que despliegan los sectores populares para acceder al suelo y la vivienda en las ciudades medianas y pequeñas son impulsadas por los instrumentos de gestión municipal de suelo que no logran contrarrestar el acceso inequitativo de los sectores populares”, podemos afirmar que las estrategias de los sectores populares son altamente condicionadas por los complejos factores de contexto socio-económico-político, en un marco más amplio que excede las limitaciones que pueden determinar los instrumentos de gestión municipal de suelo. Por lo tanto, los recursos propios y colectivos limitados que los sectores populares consiguen y capitalizan, la situación económica adversa frente al hábitat, las expectativas y modos de vida, el stock de suelo disponible y sus altos valores, las fuentes de financiamiento acotadas y en pocas ocasiones de entornos más amplios y la oferta en clave equitativa de los instrumentos de gestión de suelo y vivienda con planes, programas, normativas y acciones directas de la urbanización por parte del Estado municipal como materia a revisar y rediseñar, que se presenta en un

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

momento determinado en el marco de un contexto amplio y conflictivo de intereses locales, es lo que define el verdadero impulso de las estrategias de acceso al suelo desempeñadas por los sectores populares.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Bibliografía de referencia:

- Access to Land by the Urban Poor: 2002 Annual Round table (Acceso al suelo para los pobres urbanos: Mesa Redonda; 2002). Publicación del Lincoln Institute of Land Policy.

- Aguirre, Ignacio T. (2007). El mercado hipotecario en Latinoamérica. Una visión de negocio. Antecedentes y oportunidades de desarrollo.

- 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.

- Balbo, Marcelo (2003). La nueva gestión urbana. En Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL/Naciones Unidas, Cooperazione Italiana.

- Bosio, Graciela; Corina, Echavarría;Minoldo, Mónica y Pipa, Dante (2011). Estudio de Políticas Inclusivas de Hábitat y Trabajo en el marco del Desarrollo Local. CEVE-AVE.

- Canestraro, María Laura (2012). Acceso al suelo y legalidades. Sobre las prácticas normativas en los procesos de producción del hábitat. Bitácora 21. Universidad Nacional de Colombia.

- 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.

- Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas – Quito – Julio 2004Disponible en:

<http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=93&Itemid=3> (Consultado 16 de febrero de 2015).

- Catenazzi, Andrea y Reese Eduardo (2011) Planificación e Instrumentos de gestión del territorio en Gestión Municipal y Ciudad. Dilemas y Oportunidades.- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El autor. Programa de mejora de la Gestión Municipal.

- Cingolani, Mazzalay y Nazareno (2007). "Política electoral y distribución territorial del gasto en Córdoba, 1999-2003", en Revista StudiaPoliticae, N° 12, Invierno-2007, publicada en 2008. Córdoba, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC).

- Clichevsky, Nora (1990) "Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana", Buenos Aires, GELIIED-AL.

- (2000). *"Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación"*. CEPAL/Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 28. Santiago de Chile. Octubre de 2000.
- (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. CEPAL/Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 75. Santiago de Chile, Diciembre de 2003.
- Coalición Internacional para el Hábitat (HIC). Revisión previa a Barcelona, Septiembre 2005. Disponible en: <http://www.hic-al.org/derecho.cfm?base=2&pag=derechociudad2> (Consultado 16 de febrero de 2015).
- Corti, Marcelo (2014). Derecho a la Ciudad, programa político y precisión jurídica. En: Wainstein-Krasuk, Olga y Brandariz, Graciela. Ciudades Inclusivas: Estrategias de Intervención hacia Ciudades Inclusivas: Buenas Prácticas. Buenos Aires: Librería Concentra.

- Curtit, Guillermo (2003). Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales". Reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios. Buenos Aires, Espacio Editorial.

- Declaración Nacional por la Reforma Urbana en la Argentina (2005). Disponible en: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/DECLARACION-REFORMA-

URBANA.pdf?PHPSESSID=3d02f3cff93b80636dd09a6a86775978> (Consultado 16 de febrero de 2015).

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

- Herzer, Hilda; Merlinsky, Gabriela y Rodríguez, María Carla (compiladoras) (2011). *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- 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
- Arqueros Mejica, María Soledad; Guevara Tomás (2012) Estrategias de acceso al suelo y a la vivienda en barrios populares del área metropolitana de Buenos Aires. Estudos Urbanos e Regionais V.14. N°1.
- Guevara, Tomás Alejandro; Arqueros Mejica, María Soledad (2014) Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. Revista INVI. Nº 80. Mayo, 2014. Volumen Nº 29: 17-51

- 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.

- (2011). La producción social del hábitat en la ciudad injusta. En: El camino posible: Producción social del hábitat en América Latina. Arébalo, Martha *et al.* Programa Regional de Vivienda y Hábitat.
- 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.

- Foro Social Mundial (2001) Porto Alegre, Brasil. Disponible en: <http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=4&cd_language=4> Consultado el 16 de febrero 2015.

- Gargantini, Daniela (2012). Pautas operativas para una nueva gestión local del hábitat en ciudades intermedias. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 12 - Nº 12 (Junio 2012)- Pp. 071-093 - ISNN1666-6186.
- (2015). Sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat: resultados de la encuesta nacional 2014 / Daniela Mariana Gargantini; Carolina Nievas; Diego Gordo; contribuciones de Julieta Magno; Lucio Scardino. - 1a ed. ilustrada. - Córdoba: Asociación Vivienda Económica- AVE: Centro Experimental de la Vivienda Económica; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. Secretaría de Asuntos Municipales, 2015.
- Gargantini, Daniela; Martiarena Miguel; D`Amico Miguel; Peralta, Joaquín; Greppi, Verónica; Romero, Hugo; Reynoso, Paula; Cels, Evelyn (2016). Tierra de conflictos: conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital / Daniela Mariana Gargantini [et al.]; compilado por Daniela Mariana Gargantini; Miguel Martiarena. - 1a ed. - Córdoba: EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2016.
- 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.
- Goytía Cynthia, de Mendoza Cecilia y Pasquini Ricardo (2010). Regulación del suelo en aglomerados urbanos en la Argentina y su relación con la condición de tenencia residencial de los hogares. Lincoln Institute of Land Policy.
- Goytia, C., Pasquini, R, Hagedorn, T., (2010). Regulación del Uso del Suelo en Municipios Argentinos. Reporte de Resultados. Encuesta Nacional 2009.
- Guber, Rosana (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. 1a edición en Editorial Paidós. Buenos Aires, Barcelona, México.
- Harvey, David (2008). *El derecho a la ciudad*. *New LeftReview*. N°53. Septiembre – octubre de 2008
- (2008). La libertad de la ciudad. Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología. N°7. Julio – diciembre de 2008.
- (2013) Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Ediciones Akal SA. Madrid, España.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- 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.
- (2009) Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol.27. N°1.Universidad de los Andes Facultad de Economía. Bogotá.
- (2013) Acerca de la investigación en Mercados de Tierra Urbana en América Latina. *Documento CEDE.* No.22. Universidad de los Andes Facultad de Economía.
- Jha, Abhas K. (2007). La Vivienda Popular en América Latina y el Caribe. Notas del Programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.
- Jordán, Ricardo (2005) "Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza urbana en América Latina y el Caribe". CEPAL. Manual 49. Santiago de Chile.
- Jordán, Ricardo y Simioni Daniela (1998) Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana. CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. MinisterodegliAffariEsteri. Cooperazione Italiana.
- (2003) Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL/Naciones Unidas, Cooperazione Italiana.
- Lefebvre, Henri (1969). El derecho a la ciudad. Barcelona, Ed. Península, 1969 (edición original francesa Ed. Anthropos, 1968).
- Lungo, Mario y Raquel, Rolnik (1998). "Gestión Estratégica de la Tierra Urbana". Fundación PRISMA – Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.
- 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.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- Maldonado Copello, María M.; Pinilla Pineda, Juan F.; Rodríguez Vitta, Juan F.; Valencia Dávila, Natalia (2006). Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Bogotá, Colombia.
- Maleronka y Furtado, 2013. Concesión onerosa del derecho a construir. (OODC por sus siglas en portugués). La experiencia de Sào Pablo en la gestión pública de las edificabilidades. En Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Smolka y Furtado, 2013.
- Marengo Cecilia y Monayar Virginia (2012). Crecimiento urbano e informalidad residencial. El caso Nuestro hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 13 - Nº 13 (Octubre 2012)
- Mattos, Carlos A. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. Nueva Sociedad N°212.
- Michelini, J. J. y Davies, C. (2009). “Ciudades intermedias y desarrollo territorial. Un análisis exploratorio en el caso argentino”. En Smithe, S.M. (Comp.): La geografía ante la diversidad socio-espacial contemporánea”, Universidad Nacional de La Pampa, 1ª Edición.
- 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.
- Montes, Lira y Pedro, Felipe (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. CEPAL/Naciones Unidas, División de Medio Ambiente y Desarrollo.
- Morales Schechinger, Carlos (2004 b) “Invitando al debate para innovar procesos de acceso al suelo urbano”. 4° Seminario Internacional: Innovando el proceso de acceso al suelo urbano, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Coordinación de Humanidades (CH), Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) y Lincoln Institute of LandPolicy, 6 - 7 de Julio de 2004, México, D.F.
- (2005) Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos. Mimeo para el EAD del LILP.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- Nahoum, Benjamín (2012). La tensión entre el derecho y el negocio. En: Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles. Programa Regional de Vivienda y hábitat. Centro Cooperativo Sueco. San José, Costa Rica.
- Olsson, Joakim (2012). Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles. Introducción. Para derribar este otro apartheid. Centro Cooperativo Sueco.
- 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).
- Pírez, Pedro. (1995) Actores Sociales y Gestión de la Ciudad. Ciudades 28. RNIU.
- Pradilla Cobos, Emilio (2009). *Los territorios del neoliberalismo.Compilación de ensayos,* México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. Cad. Metrop., São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 37-60. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>, consultado el 7 de agosto de 2016.
- Plan Estratégico Territorial. Avance III (2015). Indicadores de Desarrollo Territorial de la República Argentina. Atlas ID. Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
- Raggio, Liliana (1995) “Un lugar en la ciudad, alternativas habitacionales en los tiempos de crisis” En Políticas sociales y estrategias habitacionales, Editorial Espacio, Bs. As., 1995.
- 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.
- Reese, Eduardo; Almansi, Florencia; Del Valle, Julieta y Andrés, Juan. (2014) “Políticas habitacionales y la regulación del alquiler en Argentina”. “Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido”. Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils, Andrés F. Muñoz, editores (2014).
- Rolnik, Raquel y Freire Santoro, Paul (2013). Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

instrumento de política de suelo. En Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Smolka y Furtado, 2013.

- Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, M.M. y otros (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Instituto de Investigaciones Gino Germani. FCS. UBA.
- Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, M.M. (2011) “Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial”, en Rodríguez, M.C.; Di Virgilio, M.M. (et al.) Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar, Buenos Aires: Prometeo, pp. 17- 46.
- Rodríguez, Marcela; Buthet, Carlos; Scavuzzo, José; Taborda, Alberto (2004). Indicadores de resultados e impactos. Metodología de Aplicación en Proyectos Participativos de Hábitat Popular. Coalición Internacional del Hábitat.
- Rodulfo, María Beatríz (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.
- Saavedra Teodosio (2006). Experiencias emblemáticas en lasuperación de la precariedad y pobrezaurbanas en América Latina y el Caribe:acceso al suelo urbano para los pobres. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, diciembre de 2006.
- Sabatini, Francisco; Cáceres, Gonzalo y Cerda Jorge (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. EURE (Santiago). Vol. 27, n.82, pp. 21-42. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-7161200100820000 2&lng=es &nr m=iso
- Sánchez, Mónica (2008). Ciudad y espacio urbano. Cátedra Urbanismo IB - Documento 2. FAUDI UNC.
- Smolka, Martim y Schechinger, Carlos (2005) “Apuntes sobre conceptos desarrollados por MartimSmolka respecto del Mercado de Suelos y el Impuesto a la Propiedad en América Latina”, documento de trabajo para el Seminario de Actualización y Profundización del Programa para Latinoamérica del LILP, Quito, 2005.
- SmolkaMartim 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) MartimSmolka y Laura Mullahy.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- 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.
- Subirats, Joan (2005) “¿Es el Territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?”. Seminario de Investigación de Ciencia Política. Curso 2005-2006. Universidad Autónoma Barcelona.
- Topalov, Christian (1979) La Urbanización Capitalista. Algunos elementos para su análisis. México: Edicol.
- Tratado por ciudades, villas, poblados justos, democráticos y sustentables. Cumbre de la Tierra ECO ´92.) Disponible en: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=11621&opcion=documento>, consultado el 7 de agosto de 2016.
- UN-HABITAT (2008). “Derecho seguro al suelo para todos” Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. División de Desarrollo Sustentable de Asentamientos Humanos y Vivienda. Nairobi, Kenia.
- Vapnarsky, César; Gorojovsky, Néstor (1990). El crecimiento urbano en la Argentina. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

Fuentes por capítulos y Proyectos de Investigación consultados:

- *Capítulo I:*_ INDEC, Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Córdoba, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010; Sistema básico de indicadores municipales; Encuesta Permanente de Hogares (EPH).
- Encuestas nacionales: INDEC: Gastos de los hogares; Goytía: a profesionales de planeamiento de la Argentina; Cámara Argentina de la Construcción; Consejo del Instituto Argentino de Análisis Fiscal.
- Informes técnicos de instituciones reconocidas: Cámara Argentina de la Construcción; Indicadores Ciudadanos Nuestra Córdoba; TECHO; Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales;Evolución de la situación habitacional 2001-2010; Habitar Argentina.
- Consultorías privadas (Consultoría CDI – Reporte Abcd-Inmobiliario).
- Análisis de índices e indicadores: Índice del Costo de la Construcción, Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción – INDEC; Dirección de Estadísticas Socio-

económicas con base a Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2004/05 – 2012/13 (INDEC); Índice del Costo de la Construcción (ICC - Nivel General).

- *Capítulo III:*_ Normativas: Constitución Nacional; Constitución de la provincia de Córdoba; Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba Nº 8.102.
- Datos de documentos oficiales de instituciones públicas: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC; Plan Estratégico Territorial Avance II – 2011 y Avance III – 2015; Informe del Observatorio Integral de la Región con base Censo 2010; Informe de Infraestructura Habitacional de los Hogares de la Provincia de Córdoba realizado por la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba; Cámara Argentina de la Construcción; Indicadores Ciudadanos Nuestra Córdoba; Índice del Costo de la Construcción; Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción – INDEC; Asentamiento informales TECHO 2016;Dirección Nacional de Políticas Habitacionales; Informe de Estado de Avance 2003 – 2014; Instituto Argentino de Análisis Fiscal - Consejo IARAF; Subsecretaría de Coordinación Económica (2003-2010).
- Consultorías privadas: Consultoría CDI – Reporte Abcd-Inmobiliario.
- Información suministradas por los Municipios en entrevistas realizadas a las áreas de desarrollo urbano, planeamiento y obras privadas (septiembre de 2016 y enero de 2017); datos del Plan Estratégico de Bell Ville 2013-2023.
- *Capítulo IV:*_ Encuestas en profundidad a residentes barriales de los sectores populares (2016-2017); Notas de campo; Relevamientos fotográficos y mapeos cartográficos (fotos aéreas, satelitales y planos).
- Datos procesados con Redatam + SP del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC) y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional.
- *Capítulo V:*_ Normativas: Constitución Nacional; Código Civil; Leyes, decretos y ordenanzas promulgadas por las provincias y los municipios en materia de planes e instrumentos de regulación.
- Plan Estratégico Territorial (PET) – Argentina 2016; PET Avance III 2015; PET Avance Bicentenario 2010; PET Avance II 2011.
- Entrevistas en profundidad a las autoridades (políticos y técnicos) de los gobiernos locales que se encuentran al frente de las dependencias vinculadas al desarrollo urbano, tierra y vivienda, para que brinden información sobre la política y gestión urbana local[1].

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Proyectos de Investigación consultados: “Transformaciones urbanas en el área central y pericentral del conglomerado de Villa María y Villa Nueva” (2016-2017). Sánchez, Mónica; Moya, Adriana; Álvarez Marcelo; Yáñez, Javier I.A.P.C.S. de la U.N.V.M.

A N E X O S

ANEXO I – Instrumento de Relevamiento I: Entrevistas estructuradas a las autoridades (técnicos y directores) de los municipios, que están al frente a dependencias de desarrollo urbano, tierra y vivienda, para rastrear políticas e instrumentos de gestión urbana y de suelo. Utilizadas en el Capítulo III y Capítulo V.

ANEXO II – Instrumento de Relevamiento II: Entrevistas semiestructuradas para determinar las estrategias de acceso al suelo y a vivienda de los sectores populares, realizadas a vecinos de 12 (doce) sectores de las ciudades seleccionadas como casos de estudio. Utilizadas en el Capítulo IV.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes