

LAS FORMAS DE LA INFORMALIDAD

María Virginia Monayar

Resumen:

La mayor urbanización de la población y la pobreza, han incrementado la demanda por suelo, vivienda y servicios urbanos, los que en el contexto social, económico y político de las últimas décadas, son provistos por el mercado o por el estado, aunque en la mayoría de los casos la población autoproduce su hábitat, consolidando situaciones de informalidad urbana. ¿Qué y cómo es la producción informal del hábitat? Y ¿Por qué se produce y se reproduce a pesar de los programas y políticas ejecutados desde los gobiernos?. Estas son algunas de las preguntas que el presente trabajo propone abordar.

El municipio de Córdoba, segunda ciudad de la Argentina en cantidad de habitantes, posee una población urbana que supera el 90% y aproximadamente un 7% de la población habita informalmente. Durante las últimas dos décadas los gobiernos han implementado acciones en pos de mitigar la informalidad, a pesar de las cuales la misma se sigue produciendo y aún más, se consolida y densifica.

La informalidad es un problema complejo y como tal responde a múltiples factores. El presente trabajo, aproxima un análisis del mismo, en el municipio de Córdoba, desde la interrelación entre las posibilidades de acceso al suelo desde la lógica formal; las formas de la Informalidad urbana y las Políticas habitacionales, sin afirmar que el estudio del tema se agota en estas variables. Se aborda la informalidad urbana en el municipio de Córdoba, donde a pesar de los muchos o pocos y no muy diversos programas implementados como parte de la política habitacional, no se han alcanzado a mitigar el problema, ante lo que subyace la hipótesis que las mismas se basan en lógicas formales, que poco tienen que ver con los modos de ocupación informal del espacio urbano.

Palabras claves: Informalidad urbana - Acceso al suelo – Políticas habitacionales

Abstract:

The increasing urbanization of population and poverty has resulted in a growing demand for land, housing and urban services. In the social, economic and political local context of the last decades, this are provided by the market or by the state, although the most cases the population is self-producing their habitat, consolidating situations of urban informality. What and how is the informal production of habitat? Why is produced and reproduce despite the programs and policies implemented by governments? These are some of the questions that this paper seeks to address.

The municipality of Córdoba, Argentina's second largest city by the number of inhabitants, has an urban population of over 90% and about 7% of the population lives informally. Over the past two decades, governments have implemented mitigation actions towards informality; despite these actions, informality still occurs. Furthermore, it consolidates and it increases its density.

Informality is a complex problem and, as such, it responds to multiple factors. This paper approaches an analysis of it in the municipality of Córdoba from the relationship between the land accessibility from formal logic, the forms of urban informality and the housing policies, without affirming that the study of the topic is understood only by these variables.

Urban informality is addressed in the municipality of Córdoba, where despite many or few and not very diverse programs implemented as part of housing policy, the problem has not been possible to be reduced. Given this, the underlying assumptions that housing policies are based on formal logics that have little understanding of the ways informal occupation of urban space occurs.

Key Words: Urban informality - Ground access – Housing access

Introducción

La mayor urbanización del territorio, implica entre otras cuestiones, una mayor demanda por vivienda, suelo urbano y servicios necesarios para la producción y reproducción de la vida en las ciudades. El territorio y particularmente el urbano, es el escenario donde se expresan y dirimen los conflictos e intereses, muchas veces contradictorios entre los diferentes actores y sus lógicas. Se relaciona con un momento histórico y político y con la sociedad que lo ha apropiado y transformado, en una asociación e interdependencia entre espacio-sociedad-historia, con frecuencia problemática¹.

Una de las expresiones de la mayor concentración de población en las áreas urbanas es el incremento de la pobreza urbana² y el crecimiento y persistencia de situaciones de informalidad urbana.

Borja (2003), Castells (1981), Clichevsky (2000)³ entre otros, afirman que más de la mitad de la población latinoamericana no accede a la vivienda y a los servicios básicos, ni en los términos planteados por el mercado capitalista, ni por el estado, sino a través de un proceso de "auto producción". Este proceso

¹ Chavez Ortiz, Trinidad J. (s/d): "Tiempo y espacio, territorio y memoria (reflexiones desde la antropología)". Revista Universidad de Sonora <http://www.revistauniversidad.uson.mx/articulos.php> - Edward Soja (2008):

"Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones" Traficante de Sueños Ed. Madrid, España.

² Altimir (1997): "Desigualdad, empleo y pobreza en América latina: efecto del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo" Revista desarrollo económico Vol 37 N° 145 pp3-30; Arriagada (2000): "Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios de políticas para el hábitat urbano" CEPAL, División Medio ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile, Chile y Joan Mac Donald (2008):

³ Borja, Jordi (2003): "La ciudad conquistada" Alianza Ed. Madrid, España; Castells, Manuel (1981): "Crisis urbana y cambio social" Siglo XXI de España Ed. Madrid, España y Clichevsky, Nora (2000): "Informalidad y segregación en América Latina. Una aproximación" CEPAL – Santiago de Chile, Chile.

genera repercusiones negativas, sociales, económicas, legales y políticas, no solo para quienes habitan informalmente, sino también para los gobiernos de las ciudades y la población urbana en general⁴.

Las situaciones de informalidad, perduran en el tiempo y aún se acrecientan en las ciudades latinoamericanas. Cabe preguntarse ¿Que es la informalidad? Y ¿Por qué a pesar de las acciones ejecutadas por los gobiernos, se mantiene y aún se reproduce?.

El municipio de Córdoba-Argentina, da cuenta de ello. La informalidad expresadas en tipologías⁵ de ocupación del suelo, por fuera de las lógicas formales, ha ido evolucionando tanto en su lógica de localización como en su modo de ocupación. Por su parte, las políticas de formalización se han dirigido en otra dirección, impactando sobre el crecimiento y persistencia de la informalidad en el municipio.

La lógica de la informalidad

Al referirse a irregularidad, Cardoso (2003)⁶ lo define como lo *no regular*, sin embargo, en el presente estudio, se considerará que informalidad no es lo *no formal*, sino *otra forma*, que responde a otras lógicas, procesos, necesidades, etc. Si bien, la informalidad urbana, supone transgresiones a los códigos urbanos y/o civiles, según los casos, responden a procesos propios, que requiere de una actuación permanente del estado para su adecuación, regularización y solución⁷.

Una de las situaciones de informalidad presente en el Municipio de Córdoba y que ha sido la de mayor presencia espacial y temporal, es la *Villa*. Inicialmente la población que se asentaba en villa se constituía de migrantes rurales que intentaban emplearse en las ciudades, sin embargo, como bien los señala Cravino (2006)⁸, la cantidad de población que llegaba a las ciudades superó la población industrial requerida, por lo que muchos quedaron al margen del proceso productivo, situación que consolidó formas precarias de hábitat, a la espera de una mejora laboral y habitacional.

Según la coyuntura socio política en la que se originó cada caso, conformaron diferentes territorios. En sus orígenes, ocupaban terrenos ubicados al margen del perímetro urbano consolidado del municipio de Córdoba, o fuera de éste, situación que fue mutando a medida que el área urbana creció y las fue

⁴ Fernandez, Edesio y Smolka, Martin (2004): "Regularización de la tierra y programas de mejoramiento" - extraído de www.lincolninst.edu

⁵ Se consideran en el municipio de Córdoba 3 tipologías de informalidad: Las villas; Las tomas de tierra y los Loteos Fraudulentos (Monayar, 2011).

⁶ Cardoso Lucio (2003): "Irregularidade urbanística: cuestionando algunas hipótesis" Cuadernos IPPUR-UFRJ, Vol 17 pp 25-49. Río de Janeiro, Brasil.

⁷ Monayar, Virginia (2011) "Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba Argentina" Revista Territorios N° 24 pp. 113-130. ACIUR Ed. Bogotá, Colombia.

⁸ Cravino, Cristina (2006): "Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana" UNGS Ed. Buenos Aires, Argentina.

incorporando a su trama, aunque no integrando. Ésta modalidad se mantuvo hasta finales de los '80, donde se verifica un cambio de lógica: las nuevas urbanizaciones informales, ocupan intersticios en áreas de mayor consolidación urbana (Fig. 1). Ello responde a cambios demográficos de la población habitante en villas, que en las últimas décadas crecen y se reproducen con habitantes previamente urbanos, por casos, población de descenso social proveniente de barrios formales o sucesivas generaciones de población informal⁹

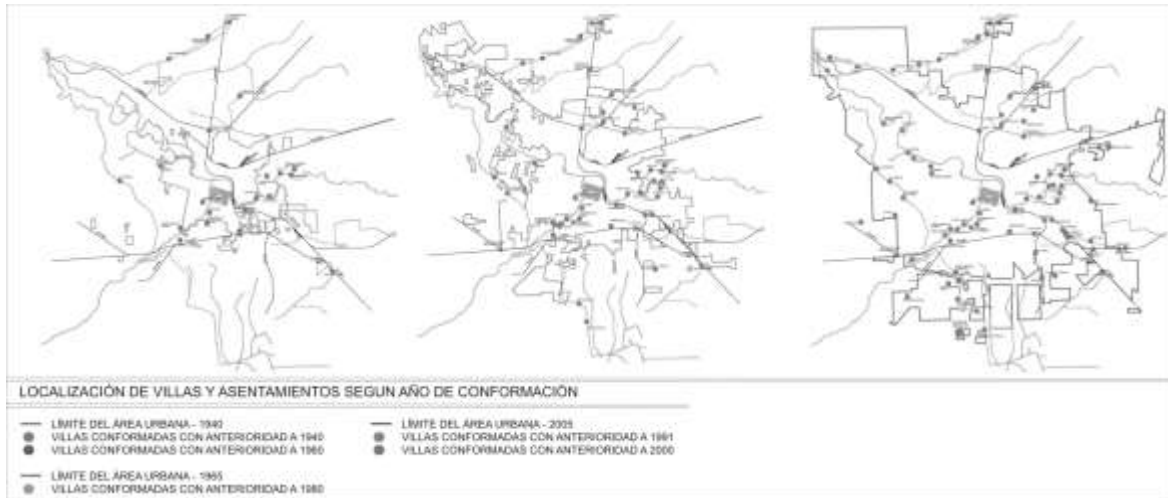


Figura 1. Localización de villas según su año de conformación y su relación con el crecimiento del perímetro urbano del municipio de Córdoba.

FUENTE: elaboración propia sobre datos suministrados por la Municipalidad de Córdoba.

El crecimiento y persistencia de situaciones de informalidad como las villas, no es solo causa y efecto de la pobreza, sino que tiene que ver también con el precio del suelo urbano y la vivienda en el mercado formal¹⁰ y éste responde a diversos factores.

Los bajos ingresos, constituyen un factor clave en la posibilidad de adquirir suelo urbano, pero aunque el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) del municipio de Córdoba se incrementa, las dificultades persisten y aun empeoran, debido al comportamiento del precio del suelo. A ello, cabe agregar que el 20% de la población del municipio, percibe ingresos por debajo del SMVM. Aún si se considera que quienes obtienen ingresos por encima de este salario mínimo podría destinar un porcentaje del mismo para acceder al suelo, por ejemplo un 20%, entonces un 10% más de la población no podría hacerlo, debido a que ese gasto los situaría en una situación de pobreza¹¹.

⁹ Buthet et al (2010): "Villas de Emergencia. Una estrategia para el abordaje del problema" SEHAS-AVE Ed. Córdoba, Argentina.

¹⁰ El estudio, se ha realizado en base a una correlación entre precios de suelo e ingreso, mediante el SMVM y los precios de suelo a valor de mercado, registrados para 1990, 2001 y 2008 sobre relevamiento con fuente en avisos clasificados del periódico "La voz del interior", de los meses de Enero, Mayo y Noviembre de cada año.

¹¹ El estudio, se ha realizado en base a una correlación entre precios de suelo e ingreso, mediante el SMVM y los precios de suelo a valor de mercado, registrados para 1990, 2001 y 2008 sobre relevamiento con fuente en avisos

	Cantidad de SMVM		
	1990	2001	2008
Precio Medio del suelo urbano Sector NO	25	56	95
Precio Mediano del suelo urbano Sector NO	17	40	90

Tabla 1. Cantidad de SMVM equivalentes a precios de terrenos medios de 250 m2 del municipio de Córdoba¹².
FUENTE: Monayar, Virginia, Elaboración propia (2012)

Suelo y vivienda se constituyen en un componente esencial de la pobreza¹³ y sobre todo de la pobreza urbana, por lo que no es posible prescindir de ellos y aquellos que no logran obtenerlos según las lógicas formales, deben hacerlo a través de otras formas y lógica territoriales que conviven y contrastan con aquellas que podríamos denominar *formales*.

La lógica formal de las políticas

Frente a la lógica informal, la política de *formalización* ha apuntado en otra dirección. En la última década, el gobierno de la provincia de Córdoba ha sido el encargado de ejecutar, mayoritariamente, políticas de vivienda dentro del municipio. Uno de los programas de mayor impacto cuali y cuantitativo ha sido el denominado “Mi casa, Mi vida” (2003-2009)¹⁴, que implicó la relocalización de población villera localizadas en áreas con riesgo de inundación, pero en la mayoría de los casos central o pericentral, dada por los procesos históricos y demográficos señalados, a nuevos barrios. Los conjuntos habitacionales, se localizaron en la periferia del municipio (figura 2) en terrenos a los que se accedió mayoritariamente a través de la compra, efectuada por el gobierno provincial. Esta metodología significó que los terrenos adquiridos sean de bajo costo en el mercado formal de suelo, con escasos servicios y en muchos casos con patrón de usos de suelo rural, lo que ha demandado además acciones en pos de mejorar las situación original de los terrenos. La localización periférica y distante de las áreas urbanas consolidadas, impactó en una mayor extensión de la mancha urbana y generó “islas urbanas”, colindantes con áreas rurales, con los consecuentes costos económico, urbanos y ambientales dados por la incompatibilidad de usos.

clasificados del periódico “La voz del interior”, de los meses de Enero, Mayo y Noviembre de cada año.

¹² El estudio, se ha realizado en base a una correlación entre precios de suelo e ingreso, mediante el SMVM y los precios de suelo a valor de mercado, registrados para 1990, 2001 y 2008 sobre relevamiento con fuente en avisos clasificados del periódico “La voz del interior”, de los meses de Enero, Mayo y Noviembre de cada año.

¹³ El estudio, se ha realizado en base a una correlación entre precios de suelo e ingreso, mediante el SMVM y los precios de suelo a valor de mercado, registrados para 1990, 2001 y 2008 sobre relevamiento con fuente en avisos clasificados del periódico “La voz del interior”, de los meses de Enero, Mayo y Noviembre de cada año.

¹⁴ El estudio, se ha realizado en base a una correlación entre precios de suelo e ingreso, mediante el SMVM y los precios de suelo a valor de mercado, registrados para 1990, 2001 y 2008 sobre relevamiento con fuente en avisos clasificados del periódico “La voz del interior”, de los meses de Enero, Mayo y Noviembre de cada año.

Es notorio además que las villas, se encontraban localizadas en zonas con precios de suelo alto o muy alto y fueron trasladadas hacia sectores periféricos, con precios muy bajos, donde además se localiza históricamente población pobre, intensificando la segregación residencial socio espacial. La mayor extensión, incrementa los precios del suelo¹⁵ y por tanto significan una incidencia directa en las posibilidades de acceso a ese bien por parte de los diferentes sectores sociales.

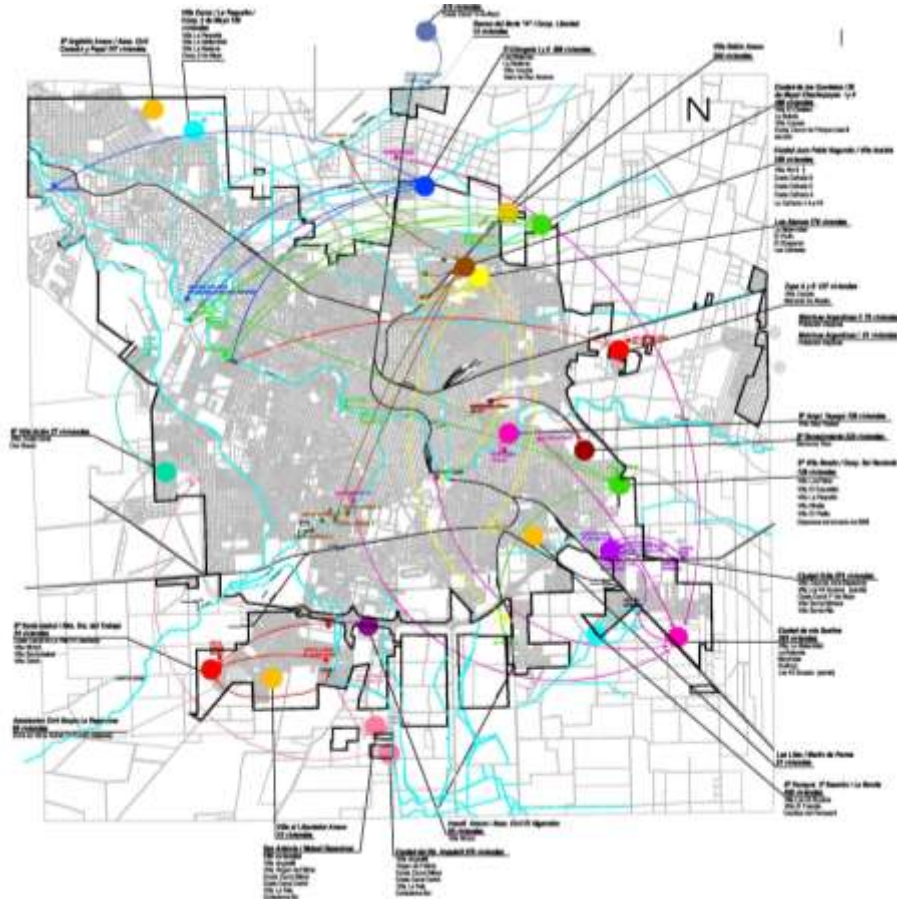


Figura 2. Traslado de población habitante en villas con localizaciones centrales o pericentrales a lugares distantes
FUENTE: Dirección de regularización urbana. Municipalidad de Córdoba

¹⁵ Jaramillo, Samuel (2006): “Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina”. CEDE – Universidad de Los Andes, Bogotá.



Figura 3 a -b Localización de núcleos urbanos ejecutados a través del programa “Mi casa, mi vida”
FUENTE: Google Earth, 2010

Otro componente de impacto de ésta lógica de formalización, ha sido la intensificación de la pobreza, determinada por el hacinamiento resultante de las viviendas entregadas. Las mismas tienen una superficie de 42 m² (Cocina-comedor; dos dormitorios y baño), lo que a razón de 5,59 miembros que en promedio tienen los hogares de villas del municipio de Córdoba (Butthet et al, 2010); resulta deficitaria según la superficie reglamentaria requerida por el propio municipio¹⁶. Ello ha significado que en el corto plazo, que entre el 10% y el 20% de la población residente en los “barrios ciudad”, se encuentra hacinada (tabla 2). En 2012, el propio Ministro de Desarrollo Social de la Provincia, indicaba que el hacinamiento inducido por el tamaño de las unidades habitacionales producto del programa “Mi casa, Mi vida”, había impactado en el crecimiento de “tomos de tierra”¹⁷ en las márgenes de las propias urbanizaciones (“Día a Día” 3 de mayo 2013).

Barrios	NBI Resumen	NBI 1	NBI 2	NBI 3	NBI 4	NBI 5	Total de hogares	% NBI hacinamiento
Ciudad Ampliación Cabildo	90	54	14	11	0	20	536	10,7
Ciudad de Juan Pablo II	39	37	0	2	1	4	381	9,71
Ciudad de los Cuartetos	73	60	0	6	2	10	498	12,05
Ciudad de mis Sueños	185	148	16	7	7	16	947	15,63
Ciudad Evita	93	80	2	4	0	12	603	13,27
Ciudad mi Esperanza	34	23	0	1	0	11	375	6,13
Ciudad Obispo Angelelli	59	43	0	7	0	14	387	11,11
Ciudad Parque Las Rosas	52	37	2	4	0	13	332	11,14
Ciudad Villa retiro	58	55	1	0	1	6	275	20

Tabla 2. Cantidad de hogares según NBI y porcentaje de hogares con NBI hacinamiento, en los denominados “ciudades barrios”

¹⁶ Según el Código de edificación de la Municipalidad de Córdoba, los edificios residenciales considerados “vivienda permanente” deberán mantener una relación superficie/habitante de 12 m²/hab. (Ord. 10741/04).

¹⁷ Tipología de informalidad, que a diferencia de las villas se produce organizada y generalmente de manera colectiva y cuyo trazado urbano se asemeja al de los sectores formales circundantes en la búsqueda de una regularización mas acelerada, como así también de evitar la imagen estigmatizante que tienen las villas.

En 2008, 6% de las viviendas entregadas entre 2005-2008, ya habían sido prestadas, vendidas o abandonadas (*La voz del Interior*, 16/03/09). A pesar de encontrarse localizados en áreas donde los precios del suelo son elevados, los terrenos de los que las familias fueron erradicadas, se mantuvieron en desuso y permitieron que pudieran volver a los mismos (Fig.4).



Figura 4. Villa "Costanera". Evolución 2001-2012 FUENTE: Google Earth, 2013

Reflexiones finales

Frente a la forma territorial de la informalidad expresada en la relación espacio-sociedad-historia, la política habitacional de las últimas décadas en el municipio de Córdoba, se ha producido en otra dirección. Las ocupaciones informales crecen en cantidad y en densidad, por su propia e histórica lógica, aunque hay que reconocer el impacto de las acciones de la política habitacional sobre las informalidad. Las familias trasladadas a sus nuevas casas *formales*, hacinados y distantes de sus lugares de trabajo o de mayores posibilidades de empleo, han preferido retornar a su vida en la villa. “*Los marginados del margen*”¹⁸, que lograron con el tiempo localizaciones urbanas consolidadas, proximidad entre residencia, servicio, empleo, etc., todos beneficios de que se goza habitando en áreas urbanas, fueron despojados con la relocalización marginal.

La informalidad que la política ejecutada intentó mitigar, incrementó entre otros factores el hacinamiento, un indicador directo de la intensificación de la pobreza y el precio de suelo, dos variables de importancia en el círculo pobreza-informalidad-pobreza.

¹⁸ Monayar, María Virginia; Melto, Javier y Bohnet, Fernando (2010): “*Fragmentos de ciudad. Integración socio urbana de un sector marginal periférico. El caso Nuestro Hogar III*” en *Premio Arquisur de Investigación 2009*. Arquisur – UNESCO Ed. Mar del Plata, Argentina.

Referencias:

- ALTIMIR (1997). Desigualdad, empleo y pobreza en América latina: efecto del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. *Desarrollo Económico* (37) N° 145 pp3-30.
- ARRIAGADA (2000). Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios de políticas para el hábitat urbano. Santiago de Chile: CEPAL, División Medio ambiente y Asentamientos Humanos.
- BORJA, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Ed.
- BOUILLON, Cesar (2012). Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y e Caribe. Consultado en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37714821>.
- BUTHET et al (2010). *Villas de Emergencia. Una estrategia para el abordaje del problema*. Córdoba: SEHAS-AVE Ed.
- CARDOSO, Lucio (2003). “Irregularidad urbanística: cuestionando algunas hipótesis”. Cuadernos IPPUR-UFRJ (17) pp 25-49.
- CASTELLS, Manuel (1981). *Crisis urbana y cambio social*. Madrid: Siglo XXI.
- CHAVEZ ORTIZ, Trinidad J. (s/d). Tiempo y espacio, territorio y memoria (reflexiones desde la antropología). *Revista Universidad de Sonora*. Consultado en: <http://www.revistauniversidad.uson.mx/articulos.php>
- CLICHEVSKY, Nora (2000). *Informalidad y segregación en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CRAVINO, Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS Ed.
- FERNANDEZ, E. y SMOLKA, M. (2004). *Regularización de la tierra y programas de mejoramiento*. Consultado en: www.lincolninst.edu
- MONAYAR, Virginia (2011). “Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba Argentina”. *Territorios* N° 24 pp. 113-130.
- MONAYAR, Ma. V.; MELTO, J. y BOHNET, F. (2010). “Fragmentos de ciudad. Integración socio urbana de un sector marginal periférico. El caso Nuestro Hogar III” en Premio Arquisur de Investigación 2009. Mar de Plata: Arquisur – UNESCO Ed.
- SMOLKA, Martin (2002). “Regularización de suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema”. Consultado en: www.lincolninst.edu
- SOJA, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficante de Sueños Ed.