

Construir una agenda propositiva de políticas nacionales desde la Facultad de Ciencias Sociales
Un Estado de derecho con derechos: agenda propositiva de la FCS

POLÍTICAS DE HÁBITAT Y TERRITORIO¹

Por un hábitat digno²

Problemas identificados

Es clave marcar la relevancia y magnitud que tienen las problemáticas habitacionales y el lugar sobresaliente en la agenda pública societal puesta en evidencia en:

- Los déficits habitacionales del país afectando a 4.677.920 hogares, esto es el 38,4% del total de hogares, según parámetros oficiales restringidos de medición (Censo Nacional 2010). En la provincia de Córdoba la situación tiene mayor gravedad comprendiendo a medio millón de hogares (499.317) y con una evolución marcadamente negativa en la precarización habitacional estando comprendidos el 48,4% de los hogares cordobeses con el predominio de los déficits cualitativos (precariedad constructiva y hacinamiento), las serias dificultades de acceso a la tierra con el 11,5% de los hogares en asentamientos informales, y el 21,45% de los hogares alquilan (10% superior a la media nacional), y como contracara la existencia de 148.857 viviendas desocupadas y las ofertas de suelos sobrevaluadas³.
- La alta significación de las dimensiones políticas, sociales, simbólicas e intangibles en la calidad y satisfacción de la población, en las disputas y conflictos por los bienes habitacionales, implicando la segregación socio- espacial, la estigmatización y las

¹ El desarrollo de este capítulo se basa en los aportes de:

(29) Virginia Monayar (Docente investigadora IIFAP- FCS / Investigadora Asistente CONICET – INVIHAB) y Ana Laura Elorza (Docente investigadora- FCS / Investigadora Asistente CONICET – INVIHAB)

(37) Colectivo de Investigadores “el llano en llamas”, integrado por Investigadores de Universidad Nacional de Córdoba (Facultad de Derecho y Facultad de Ciencias Sociales) y Universidad Católica de Córdoba (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales)

(38) Equipo del Programa de Extensión “Ruralidades: Derechos y Conflictos Campesino Indígenas” y Movimiento Campesino de Córdoba - Áreas Territorio.

(41) Mgter. Elsa Marcela Rodríguez, Mgter. Taborda Alberto, Mgter. Mónica Eula, Lic. Mónica Camisasso, Lic. Alejandro Maniaci, Arq. Patricia Ferreyra, Arq. Fernando Vanoli, Arq. Luciana Auderut Chiarani y Lic. Nancy Nystorowycz

(42) Ailen Suyai Pereyra (Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública- Facultad de Ciencias Sociales, UNC)

² Este apartado se sustenta en la propuesta (41) presentada por Mgter. Elsa Marcela Rodríguez, Mgter. Taborda Alberto, Mgter. Mónica Eula, Lic. Mónica Camisasso, Lic. Alejandro Maniaci, Arq. Patricia Ferreyra, Arq. Fernando Vanoli, Arq. Luciana Auderut Chiarani y Lic. Nancy Nystorowycz

³Rodríguez, E.M.; Eula, M.; Camisasso, M. y Maniaci, A. (2014) *Desempeño de las políticas habitacionales. Una mirada crítica a la medición de los problemas habitacionales en Argentina*. Coloquio Transformaciones Territoriales, Argentina.

múltiples inaccesibilidades y/o restricciones que las localizaciones conllevan, limitando / obstaculizando la integración social, territorial y de pertenencia para amplias mayorías de la población.

- El enfoque de las políticas habitacionales y la insuficiente inversión estatal de los diversos gobiernos no ha permitido superar el déficit habitacional que en la actualidad afecta a más de 1/3 de los hogares del país. Estos problemas se han acentuado con el crecimiento anual de 232.000 nuevos hogares que registró el último Censo, cifra que duplicó la del Censo anterior. La falta de lotes a precios accesibles, sumado al 14,2% de los hogares (1,7 millones) en situación irregular de la tenencia que registró el Censo 2010, constituyen la base del problema. Las situaciones deficitarias abarcan las viviendas irrecuperables, las que son necesario completar, reparar o ampliar, el hacinamiento de hogares y de vivienda, la carencia de servicios e infraestructura, entre otras. Estos déficits se concentran en los sectores de menores ingresos de la población, lo cual acentúa las condiciones de exclusión socioeconómica.
- El estatus de las políticas habitacionales dentro de la agenda pública estatal, por el volumen de recursos e intereses que movilizan, donde la significación de esta política pública se centra en que distribuye bienes posicionales en el territorio / sociedad como oportunidades de igualdad o de total inequidad. La ineficacia, incapacidad responsiva y el desentendimiento del Gobierno provincial se muestra cuando en el período 2001-2011, las políticas habitacionales provinciales alcanzaron a abordar sólo el 7% del total de los déficits.
- La jerarquía de los arreglos institucionales desde los derechos humanos como parte de los pactos, observaciones, acuerdos, organismos y eventos internacionales y las nuevas regulaciones que desde Habitar Argentina estamos impulsando en favor de los derechos a la tierra, la vivienda y al hábitat⁴.
- En síntesis: se produce imposibilidad de acceso a un hábitat digno y al territorio con segregación socio –espacial (homogeneidad, distancia física y social, estigmatización), la visión sectorial y vivendista del problema con alto nivel de fragmentación de las políticas públicas.

Lineamientos para una política pública referida al territorio y al hábitat⁵

La provincia de Córdoba y el país, tienen según los indicadores relevados en nuestras investigaciones, una situación extrema de vulnerabilidad en materia habitacional. A partir de nuestros trabajos de investigación circunscriptos a la Provincia de Córdoba, hemos

⁴ Representantes en el espacio multisectorial Habitar Argentina, según Resolución 43/2012 del Consejo Académico Consultivo de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba. Ver <http://www.habitarargentina.org.ar>

⁵ El desarrollo de este apartado corresponde a los aportes presentados por el Colectivo de Investigadores “el llano en llamas”, integrado por Investigadores de Universidad Nacional de Córdoba (Facultad de Derecho y Facultad de Ciencias Sociales) y Universidad Católica de Córdoba (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales).

podido elaborar un conjunto de lineamientos a partir de los cuales pueden diseñarse políticas y programas habitacionales, que no sólo resuelvan el problema de la vivienda y el acceso a servicios básicos, sino que también lo hagan atendiendo y potenciando los saberes locales, las identidades y culturas de los territorios.

Por lo tanto, lo que a continuación se expone no es una política ya determinada y específica para un determinado territorio, sino lineamientos que se consideran imprescindibles en el diseño de las mismas.

Presentamos de manera sintética dichos lineamientos:

1) *Máximo respeto posible de las "memorias barriales" y los patrones históricos del "habitar" de los/as pobladores en cuanto a disposición, organización y uso de los espacios hacia el interior del barrio:* el territorio de los barrios populares se erige como instancia de pertenencia, identificación y subjetivación; configura y da cohesión al tejido comunitario y a las redes de solidaridad que funcionan como "reaseguro" para la reproducción y el cuidado de la vida de los sectores populares. Las disposiciones del espacio en estos barrios, responden a necesidades muy concretas y estrategias de resolución de las mismas elaboradas desde la cotidianidad de vida de las familias, y fuertemente arraigadas/apropiadas en las memorias populares. En ese sentido, remarcamos que muchas experiencias y propuestas en principio "viables" de relocalización, solución habitacional o urbanización, resultaron fallidas por no prestar suficiente atención a este elemento: al cabo de un tiempo, los/as pobladores/as volvían a su lugar de origen o "desobedecían" de distintas maneras los nuevos patrones de uso de suelo⁶⁷.

2) *Participación comunitaria en la planificación y en la ejecución de las intervenciones territoriales, con involucramiento de las organizaciones y las cooperativas de trabajo barriales:* la inclusión de los/as pobladores/as se vuelve relevante en dos aspectos o dimensiones; la democratización de la toma de decisiones y el gobierno del territorio, por un lado, y la generación de puestos de trabajo entre las familias pobladoras en la obra pública, por el otro. Se trata de factores clave para contribuir en la "apropiación" social de las transformaciones territoriales. Para ello, es necesario diseñar mecanismos específicos de consulta, debate, diagnóstico, planificación, toma de decisiones y evaluación de avances; con una direccionalidad "de arriba hacia abajo" (de los territorios a las oficinas públicas) y un espíritu colaborativo y de articulación entre funcionarios públicos, empleados estatales y miembros de las organizaciones barriales.

3) *Regularización dominial de la tierra y las viviendas, con perspectiva de género:* este aspecto constituye una de las grandes deudas en política de tierra y vivienda en la provincia, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Ante el gran déficit habitacional, las dinámicas poblacionales espontáneas u organizadas han avanzado en la posesión de

⁶ Ver: Ciuffolini, M. A. et. al. (2017) Quien no se mueve, no siente sus cadenas: estudios sobre luchas político-sociales en la Córdoba contemporánea. Córdoba: EDUCC

⁷ Ver: Ciuffolini, M. A. (2017) Lucha por la tierra. Contexto e historia de las tomas en Córdoba. Córdoba: EDUCC

terrenos vacantes o disponibles en la ciudad, sin contar con las herramientas y dispositivos jurídicos/de recursos humanos/económicos necesarios para garantizar la tenencia segura de la tierra. Nos encontramos, por lo tanto, con múltiples escenarios de “propiedad imperfecta” de la tierra (posesión sin título/título sin posesión) que generan reiterados conflictos y disputas sociales, de pequeña, mediana y gran envergadura. La posibilidad de avanzar en la regularización dominial, en aquellos casos de terrenos privados que acumulan más de dos décadas de situaciones impositivas irregulares (acorde al principio de “prescripción adquisitiva” indicado en el Código Civil Argentino), es una alternativa viable para las gestiones públicas municipales y provinciales. Al respecto, cabe remarcar la necesidad apremiante de que los procedimientos de escrituración (gratuita o social) de los terrenos/viviendas, se lleve adelante con una decidida perspectiva de género, a favor de las integrantes mujeres, transexuales, etc. de las familias; a sabiendas de que la inseguridad habitacional está en la base de múltiples situaciones de desigualdad y violencia de género.

4) Acceso seguro a los servicios urbanos básicos (agua, luz, cloacas, gas natural, recolección de basura, limpieza barrial, etc.), con tarifa social y posibilidad de implementación de tecnologías limpias y alternativas: este aspecto es señalado por los/as pobladores/as como la necesidad más acuciante para el desarrollo de una vida y un hábitat digno en los territorios populares. Al mismo tiempo, el acceso precario a los mismos no sólo representa situaciones de inseguridad cotidiana para las familias (no son pocos los casos de incendios, electrocución, falta de agua, etc.), sino que genera condiciones problemáticas para las propias entidades prestadoras de los servicios básicos y el resto de la sociedad urbana. Frente a ello, además de activar la extensión de las redes prestadoras de dichos servicios con un acceso subsidiado a los mismos, se podría innovar en el desarrollo y extensión de tecnologías limpias y alternativas (por ejemplo, biodigestores, energía solar, etc.) como un modo de atender a la necesidad de los servicios en combinación con la promoción del cuidado del medio ambiente y los bienes comunes.

5) Mejoramiento y ampliación de viviendas, con instalación de módulos sanitarios, materiales de aislación térmica y nuevas habitaciones en los casos de hacinamiento: durante el trabajo realizado quedó en evidencia que, si bien existe relativamente⁸ un nivel alto de consolidación de las construcciones de las viviendas -dado el proceso de autoconstrucción sostenido a lo largo de los años por parte de los/as pobladores/as- no obstante existe un fuerte grado de hacinamiento crítico, por un lado, y condiciones precarias de habitación, por el otro. Con esto queremos hacer énfasis en la falta de sanitarios al interior de las viviendas y al insuficiente grado de aislación térmica dado, en muchos casos, el uso de materiales de recicle o no aislantes para las construcciones. En este sentido, es imposible pensar una política de mejoramiento barrial o de urbanización integral pasando por alto el necesario mejoramiento en infraestructura habitacional que habilite de forma real una mejora en la calidad de vida de los vecinos y vecinas del barrio.

⁸ *Relativamente* - en relación a otros asentamientos o barrios de la ciudad.

Para ello, sería necesario realizar/actualizar relevamientos casa por casa, con acompañamiento y asesoramiento técnico por parte de profesionales de la ingeniería y la arquitectura.

6) Mejoramiento y/o construcción de espacios públicos, verdes y comunitarios (calles, pasillos, plazas, huertas, salones, etc.): refiere, por un lado, a espacios de uso público y comunitario (por ejemplo, salones comunitarios y de usos múltiples, sedes de cooperativas de trabajo, las mismas calles y pasillos de las villas, etc.), que fortalecen los lazos vecinales, la solidaridad y el sentido de pertenencia al barrio, e instituyen sitios de encuentro y desconstrucción de las lógicas individualistas y de encierro que prevalecen en el urbanismo actual. Y, por el otro, a la construcción y/o mantenimiento de los “espacios verdes” (por ejemplo, plazas, parques, huertas comunitarias y familiares, etc.) y el desarrollo de un programa forestación con especies nativas y árboles frutales, que contribuyan al mejoramiento en la calidad de vida de la comunidad en términos de salud, recreación, alimentación, estética, etc.

7) Formación, fortalecimiento y/o contratación de cooperativas de trabajadores/as de los barrios populares para la implementación de un Programa Integral de Cuidado del Territorio: tiene que ver con pensar la integración urbana como un proceso que no comienza ni termina con las intervenciones urbanísticas “físicas” puntuales en el territorio (las obras de infraestructura), sino que para ser efectiva y sostenible, requiere ser concebida y ejecutada como un proceso integral y de más largo plazo: como una política integral de cuidado de los territorios de vida de los sectores populares y empobrecidos de la sociedad, en un horizonte de “cambio cultural”. El recorrido por las intervenciones estatales vigentes en los barrios populares, dan cuenta de periodos “de abandono” de los mismos en lo atinente al acompañamiento/atención a las distintas necesidades y - por qué no- propuestas de los sectores empobrecidos. Producto de ello, y profundizado en los contextos de crecimiento del desempleo y los índices de pobreza, los territorios populares se ven expuestos a situaciones de inseguridad, violencia, precariedad ambiental, vulnerabilidad educativa y de salud creciente. Desde una perspectiva alternativa e integral, la resolución a las problemáticas sociales asociadas a estos territorios requiere otro tipo de acompañamiento, que considere tareas de limpieza y mantenimiento, nutrición saludable y soberanía alimentaria, desarrollo cultural, promoción de salud y seguridad comunitaria, entre otras; pasibles de ser organizadas y ejecutadas desde el territorio mismo y en coordinación con los programas estatales de empleo ya existentes.

Políticas prioritarias⁹

⁹ Se retoma aquí la propuesta (41) presentada por Mgter. Elsa Marcela Rodríguez, Mgter. Taborda Alberto, Mgter. Mónica Eula, Lic. Mónica Camisasso, Lic. Alejandro Maniaci, Arq. Patricia Ferreyra, Arq. Fernando Vanoli, Arq. Luciana Auderut Chiarani y Lic. Nancy Nystorowycz

Se ha tomado como base los lineamientos del Consenso Nacional para un Hábitat Digno elaborados desde Habitar Argentina, proponiendo de modo preliminar las siguientes.

a) Diseño e implementación de políticas habitacionales integrales

- La creación del Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH) con la finalidad de articular las políticas de los diversos organismos públicos (federalización e intersectorialidad), en todos sus planos/niveles, y concertar con los sectores sociales y privados, que permita - al término de 20 años - eliminar los déficits habitacionales y atender la demanda por crecimiento poblacional. Constituyen este Sistema (SIPVH) el conjunto de organismos públicos de todas las jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) que trabajan en el campo del hábitat, desarrollo social y trabajo, así como el Consejo Nacional Intersectorial, creado por ley y los Consejos Provinciales, de la CABA y Municipales del SIPVH. El aumento de forma gradual en la inversión estatal en políticas de hábitat hasta llegar, en el plazo de cinco años, a una suma no inferior al 1% del PBI. (Plano Nacional, Provincias -P y Municipios- M). Articular las políticas de habitacionales con la de Empleo, Educación (formación laboral), Equidad de Género, a todas aquellas que se tornen esenciales en cada jurisdicción.

- Reformas en los sistemas impositivos con normativas que efectivicen *la función social de la propiedad* (P y M) con Leyes Impositivas Urbanas y Rurales para la Exención de loteos y sedes sociales, la Categoría Social de los inmuebles, y los Impuestos o Tasas Anual Fija; tomando como antecedente las Reformas Impositivas Leyes N° 9.453 y 10.107 y las Ordenanzas del Municipio de Córdoba N° 11.711 y 11.761. Mecanismos de fácil gestión de exenciones impositivas. E instituir regulaciones que permitan recuperar y redistribuir las rentas obtenidas como beneficio del desarrollo territorial (P y M) ver los instrumentos de regulación del suelo (punto siguiente).

- Diseño e implantación de Planes de Regulación Territorial (M o Regional) como resultado de un proceso democrático socio-político multi-actoral, favoreciendo la participación de la población y de las asociaciones representativas de la comunidad, tanto en la definición, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos/ convenios. El planeamiento territorial es una estrategia básica para fijar los lineamientos de Ordenamiento Territorial como función pública en el ámbito local. Esto junto con un conjunto de instrumentos de regulación urbana en cada ciudad o comuna, producción de normativas de ordenamiento territorial que introduzcan equidad y redistribución de la estructura socio -espacial (zonificaciones, usos del suelo, factores de ocupación, Factor Monte Nativo o Factor Espacios Verdes, tendencias de crecimiento, protección y aumento de áreas verdes etc.). La regulación territorial la *consolidación del tejido* con la finalidad de *garantizar un mejor aprovechamiento de los recursos, equipamientos, infraestructuras y los servicios*; evitando que se generen impactos negativos en el entorno.

- Evaluación del impacto ambiental, cumpliendo con la función ecológica de la propiedad (P y M) debe ser un requisito obligatorio /exigencia para todo proyecto de intervención en un área, y debe cumplir con los umbrales establecidos para ser aprobado, y busca preservar la calidad de vida de la población residente evitando daños ambientales en el presente o en el futuro.

b) Regulación del mercado del suelo

Con un conjunto de estrategias que pueden concretarse como políticas del Poder Ejecutivo o normativas (P y M) referidas a:

- Derecho de preferencia del poder público: otorga a los Estados la prioridad para la adquisición de inmuebles en venta en zonas previamente establecidas por los municipios con el objetivo de ordenar y direccionar la expansión urbana, la densificación y/o ejecución de proyectos urbanísticos, habitacionales, de transporte, espacios verdes y áreas pro
- Subdivisión parcelaria, edificación o utilización obligatoria: es la potestad de las jurisdicciones locales de *obligar a subdividir, edificar o a usar los inmuebles ociosos* de dominio privado, cuando la situación socio territorial lo requiera.
- Zonas especiales de interés social: para viabilizar la re - *urbanización* de barrios populares poseedoras de la tierra (tomando el Registro Nacional de Barrios Populares) RENABAP o bien que pudieran ser utilizables para el asentamiento en forma adecuada en quiénes necesitaran ser realojados. Son áreas en las cuales *se pueden aplicar normas territoriales y políticas fiscales especiales* que apunten a: *facilitar el mejoramiento barrial integral* de los barrios populares ; *movilizar suelo ocioso* para promover la construcción de viviendas y urbanizaciones planificadas; *garantizar la permanencia de la población* en el lugar o barrios ya construidos; asegurar las condiciones legales para la urbanización del área; y *constituir reservas de tierra* para futuros emprendimientos para familias de ingresos bajos o medio-bajos. Creando fondos de tierra, y mecanismos específicos de captación de tierra ociosa o en vacancia.
- Preservación de ámbitos periurbanos: instrumentos y medidas de protección *ambiental y paisajística* para la previsión de *crecimiento futuro* de la urbanización, la *protección de recarga de acuíferos* y de actividades estratégicas como la *producción y provisión de alimentos* en pequeña y mediana escala y los usos recreativos (áreas naturales con recorridos, reforestación, etc.).
- Otras figuras, como Reajuste de tierras, Contribución por mejoras, Reformulación de los Convenios público –privado, entre otras.

c) Seguridad jurídica de las formas de posesión y titulación o completamiento dominial

- Implementación de la Ley N° 27.453 de Régimen de Regularización Dominial para la integración socio urbana de los barrios identificados en el RENABAP: con leyes provinciales para el establecimiento de los ceses de los desalojos, instituyan el RENABAP y sus actualizaciones para el diseño ejecución y financiamiento de modo participativo de proyectos de hábitat integral.
- Refuerzo del Programa de Escrituración de Viviendas Sociales e implementación priorizando la titularidad dominial por géneros (figura de bien de familia, exenciones, y categoría social del bien).
- Creación de instrumentos de cada provincia y las entidades prestatarias de acceso a los servicios públicos en todo el circuito redes a tarifas soportables.

d) Producción social del hábitat

Con los objetivos de: Aumentar la producción de vivienda y hábitat priorizando el abordaje de los déficits predominantes, las regiones y los sectores con mayores necesidades. Descentralizar la ejecución a nivel municipal y comunitario, articulando con el nivel provincial y nacional. Facilitar la participación en el planeamiento y ejecución de los proyectos habitacionales de las organizaciones comunitarias, micro y pequeñas empresas, ONGs y otros actores sociales. Potenciar la producción social del hábitat, entendida como la generación de la totalidad o partes de espacios habitacionales y servicios urbanos, que se realizan a través de modalidades autogestionarias, individuales, familiares o colectivas, sin fines de lucro.

- La constitución de un Fondo para la Producción Social del Hábitat (FPSH) y se constituirá con los incrementos anuales de la inversión estatal. Los recursos provenientes de la cuenta especial FPSH se distribuirán automáticamente entre las provincias y la CABA, a través de un coeficiente que definirá la autoridad de aplicación, según criterio que posibiliten una mayor equidad distributiva. Se tomarán como parámetros las situaciones habitacionales más deficitarias, descriptas en el artículo 20º, las mayores tasas de crecimiento de la población, las franjas socioeconómicas y las localizaciones jurisdiccionales más afectadas por el déficit habitacional y la demanda por crecimiento poblacional.

- Los proyectos habitacionales particulares deberán ser diseñados con la participación de la población y sus organizaciones y tener un carácter integral, para ello no habrá programas habitacionales sino componentes programáticos a financiar por el Fondo (FPSH) previstos que cada población combinará de acuerdo a las especificaciones de territorio.

e) Acceso universal a los equipamientos sociales y servicios básicos.

Posibilitar el acceso a instalaciones seguras agua y con saneamiento básico completo en todo el circuito (ingreso, almacenamiento incluyendo el correcto tratamiento y evacuación de los líquidos cloacales. La implementación por parte del ERSEP (P) de un servicio que incluya las instalaciones eléctricas al tiempo que facilite la gestión y otorgamiento de una tarifa social son subsidio total o parcial acorde consumos reales de las familias.

f) Regulación del mercado de alquileres. Una nueva legislación que establezca políticas de alquiler social, y programas para poblaciones prioritarias (géneros, generación, diversas vulnerabilidades).

g) Resolución de los desalojos.

Creación de instrumentos de acceso a la justicia para los afectados.

h) Reconocimiento a los sujetos y poblaciones con participación en las políticas habitacionales

Con la aplicación de los principios de Asequibilidad y Adecuación Cultural de la Observación N°4 del Comité de los DESC para la vivienda/hábitat adecuado.

Abordajes del hábitat popular en el marco de la Ley nacional de integración socio-urbana (27.453)¹⁰

Problemas identificados

Más allá del reconocimiento de la vivienda como derecho humano¹¹, los avances en su efectivización están lejos de ser alcanzados y el problema de acceso al hábitat y vivienda asume características especiales en los países del sur¹² (De Sousa Santos, 2006). Haciendo énfasis en la realidad de las ciudades de América Latina, debemos partir de la constatación que éstas presentan ciertas particularidades originadas por determinantes generales, entre los cuales encontramos: las modalidades de acumulación y su lugar en el sistema global de división del trabajo, que el mercado de suelo las ha traducido como manifestaciones en el espacio (Jaramillo, 2006). Así, la producción de las ciudades resulta del funcionamiento de tres lógicas de coordinación social: la lógica del mercado, la del Estado y la de la necesidad, con un fuerte trazo de exclusión de las relaciones, lo cual contribuyó a la definición de una estructura socio-espacial urbana segregada (Abramo, 2008).

Una de las manifestaciones de las desigualdades socio-territoriales expresadas en las ciudades de la región, a partir de la urbanización acelerada del siglo XX ha sido la producción del hábitat popular informal (Abramo, 2008) debido al aumento de la demanda de suelo por parte de la población con bajos ingresos y la imposibilidad de acceder a éste por vía del mercado formal de suelo. De esta manera, las familias desarrollaron distintas estrategias de acciones individuales y colectivas que promovieron la producción de hábitat popular.

Estas formas de construir ciudad, muchas veces denominadas *ocupaciones informales*¹³ del espacio urbano, es la forma a través de la cual, una parte importante de la población

¹⁰ Este apartado recupera la propuesta (29) presentada por Virginia Monayar y Ana Laura Elorza.

¹¹ El Derecho universal a una vivienda, digna y adecuada establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25, apartado 1 y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). También la constitución de la Nación Argentina en su artículo 14 señala la responsabilidad por parte del Estado de garantizar el acceso a una vivienda digna por parte de los y las ciudadanos/as.

¹² Este autor refiere a los países del sur como el conjunto de países periféricos y semiperiféricos del sistema mundial

¹³ Se considera ocupaciones urbanas informales aquellas urbanizaciones que no se originan en base a los procesos normados (jurídicos y/o administrativos). Estas situaciones responden, en general, a una situación estructural por el accionar de un sujeto promotor (individual o colectivo). Asimismo, se considera que lo informal no es lo “no formal”, sino otra forma, que responde a otras lógicas, procesos y necesidades, que definen la modalidad y las características particulares de los territorios. Se podría decir que cada proceso adquiere una “forma propia” según las modalidades de ocupación del espacio y los

resuelve su necesidad habitacional. Frente a ella, las intervenciones estatales han asumido múltiples abordajes, aunque, en general, es posible identificar a grandes rasgos tres tipos: el desalojo definitivo sin una solución a la necesidad de vivienda; la relocalización de las ocupaciones trasladando a su población a nuevos conjuntos habitacionales; o la urbanización in situ a través de la ejecución de obras de conexión de servicios, mejoramientos habitacionales y regularización dominial. Cada una de estas alternativas da cuenta de las formas en que ha sido definido el problema del acceso al suelo y vivienda en tiempos y espacios determinados, de las propuestas programáticas para resolverlo y de los sujetos destinatarios (Elorza, Alvarado y Monayar, 2019).

A pesar de las acciones desarrolladas, numerosos estudios dan cuenta que las políticas habitacionales ejecutadas, no han sido adecuadas, suficientes y efectivas para resolver el problema y garantizar el derecho a la vivienda digna y a la ciudad, ya que se configuran en torno a un abordaje vivendista o de regularización ex post, sin proponer acciones de regulación del mercado de suelo y vivienda y acceso a líneas de créditos blandos, accesibles a la población de los sectores populares, entre otras opciones (Rodríguez y Sugranyes, 2005; Hidalgo Dattwyler, 2007; Barreto y Lentini, 2015; Marengo y Elorza, 2016). El resultado de estas acciones ha contribuido, entre otros aspectos, a la reproducción de urbanizaciones informales¹⁴.

En Argentina, si bien la cantidad de población habitando en situaciones de informalidad urbana constituyen un número menor respecto a otros países de la región, el problema de las condiciones habitacionales de la población se ha logrado instalar en la agenda pública, política y social frente al avance de modelos de urbanización excluyente y guiados por los intereses del mercado inmobiliario¹⁵.

En 2016, en una nueva reunión cumbre de Hábitat III¹⁶ (ONU), los gobiernos asumieron compromisos en el marco de la Nueva Agenda Urbana¹⁷. Frente a ella y los desafíos que presenta su efectiva implementación en relación al acceso a la vivienda digna y el derecho a la ciudad, en nuestro país se creó el Registro Nacional de "Barrios Populares" (RENABAP)¹⁸. Este registro tuvo entre sus objetivos relevar e identificar los bienes inmuebles de propiedad fiscal o de particulares donde se asientan los barrios

actores involucrados, a partir de las cuales se identifican tres tipos: Villas, Tomas de tierra y Loteos fraudulentos (Clichevsky, 2009; Monayar, 2018)

¹⁴ En 2014, según los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, casi el 30% de población urbana mundial y el 20% de la población latinoamericana, residía en tugurios y en algunos países, este número supera el 80% de la población residiendo en estas condiciones. En Argentina, como en muchos países, la informalidad no se registra particularmente como un dato censal, ni en los catastros.

¹⁵ Por ejemplo, el colectivo Habitar Argentina ha desarrollado varios proyectos de leyes hacia políticas de hábitat integral (de ordenamiento territorial, creación de un Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH), entre otros).

¹⁶ La comisión de Hábitat de Naciones Unidas, organiza cada 20 años una cumbre mundial sobre el hábitat, desde 1976. Desde la primera hasta la tercera Conferencia Mundial de Hábitat (Vancouver, Canadá 1976 - Quito, Ecuador 2016), la provisión de vivienda adecuada y la proliferación de asentamientos humanos precarios, continúa siendo un tema a abordar.

¹⁷ Surge como expresión del compromiso asumido por los gobiernos nacionales para abordar los problemas socio urbanos y los desafíos pendientes hacia la producción de ciudades más equitativas.

¹⁸ A partir del Decreto N° 358/2017.

populares¹⁹, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellos. El relevamiento, fue promovido y realizado por los propios habitantes y por miembros de los movimientos sociales²⁰, y apuntaba hacia la visibilización de las condiciones precarias en que los trabajadores informales resuelven las necesidades cotidianas, incluidas las habitacionales, en un contexto esencialmente restrictivo que se impone en las actuales dinámicas urbanas. Como resultado de dicho relevamiento, se registraron 4.228 barrios populares, 830.000 viviendas y relevaron 412.000 familias a nivel nacional.

Entre algunos de los resultados y acciones que surgen de este proceso, se encuentra el "Certificado de Vivienda Familiar", emitido por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y entregado a los responsables de las viviendas, incluidos en dicho registro como herramienta para avanzar en la exigibilidad de derechos para los residentes de dichos barrios (para acreditar el domicilio, solicitar la conexión de servicios públicos domiciliarios y otros trámites). Asimismo, se creó la Mesa Nacional de Coordinación de Barrios Populares, bajo el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, cuyas funciones están orientadas a la generación de condiciones para viabilizar las estrategias de integración urbana de estos barrios, en coordinación con los gobiernos provinciales y locales y las empresas de servicios públicos.

Estos avances, acompañados con el trabajo de las organizaciones sociales, posibilitaron el tratamiento y aprobación de la *Ley de integración socio-urbana* N°27.453 en octubre de 2018. Esta ley tiene como objeto regularizar los títulos de propiedad de los barrios populares para transferir la titularidad de los inmuebles a sus habitantes hacia la integración socio-urbana de los barrios populares²¹.

Actualmente, a un año de su aprobación, la ley se encuentra en proceso de reglamentación de solo unos pocos artículos: la creación de un fideicomiso denominado "Fondo de integración socio urbana" para la administración y financiamiento de las acciones relativas al cumplimiento de la ley, lo que se entiende por "proceso de expropiación iniciado", la prohibición de los desalojos forzosos en el marco de los proyectos específicos de integración socio urbana²². Más allá de estos lentos avances, con perspectiva a futuro, consideramos que la ley constituye un aporte para viabilizar la regularización y abordaje socio urbano de las situaciones de informalidad, es decir, es

¹⁹ Se definió e identificó como "barrio popular" a las ocupaciones informales constituidas por al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no contara con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

²⁰ Central de Trabajadores de la Economía popular (CTEP), Patria Grande, Corriente Clasista y Combativa.

²¹ En el Art. 1 de la ley se establece que se entenderá por integración socio urbana "al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad".

²² Decreto Nacional que figura como Anexo de la Resolución 1082/2019 de Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

relevante avanzar en su reglamentación total y ejecución. En especial, para el caso de la provincia de Córdoba que hasta el momento no cuenta con una herramienta jurídica de intervención específica en el abordaje del hábitat popular²³.

Políticas prioritarias

En este sentido, es necesario revisar algunos puntos de la ley hacia una reglamentación que garantice la efectivización de políticas hacia la integración socio urbana de los barrios populares, más allá de la regularización dominial:

- Definición sobre el presupuesto, procedimientos y mecanismos de gestión que incluyan la coordinación necesaria entre los tres niveles administrativos del estado y los entes prestadores de servicios públicos;
- Diseño y creación del *Programa de Integración Socio-Urbana* desde una perspectiva que contemple la integralidad del hábitat y las demandas específicas y participación de los diferentes sujetos que habitan los territorios (organizaciones sociales, mujeres, niños/as, jóvenes, etc.)
- Explicitación de criterios y mecanismos de actuación para los barrios populares que no cumplan con los criterios de viabilidad técnica, ambiental, económica y de planificación urbanística de cada ámbito local.
- Definición sobre el presupuestos, procedimientos y mecanismos de gestión de incorporación de la economía social y familiar en los procesos de regularización e integración socio urbana,
- Delimitación de procesos de accesibilidad y conectividad de los barrios populares con la ciudad, desde una perspectiva que supere la dimensión físico-espacial.

La implementación de políticas públicas en el marco de esta ley, implicará desafíos no sólo en términos de la gestión de la política (con las complejidades que asume las relaciones entre los diferentes niveles del estado, la articulación con los movimientos sociales, la ejecución presupuestaria, el diseño participativo de los proyectos específicos para cada barrio popular, etc.), sino hacia procesos orientados a generar condiciones de sostenimiento de los avances en las condiciones de vida para los pobladores de estos barrios, como por ejemplo, acciones que contemplen dinámicas de gentrificación producto de la presión del mercado de suelo, generando expulsiones de los pobladores hacia nuevos asentamientos.

En resumen y para finalizar, la ejecución de esta ley contribuiría a un avance en el abordaje de las condiciones habitacionales deficitarias de muchas familias del país, sin embargo, no puede ser la única, por lo que es necesario la diversificación de políticas que aborden de manera integral el hábitat y que aporten a la regulación del mercado, facilitando la accesibilidad para las familias de menores ingresos al suelo urbano de calidad.

²³ En la provincia de Córdoba se relevaron 190 barrios populares, de los cuales 119 se encuentran en la capital provincial.

Ciudad de Córdoba: por una planificación urbana integral²⁴

Caracterización del problema a abordar

Desde las diferentes ciencias sociales (arquitectura, geografía, urbanismo, sociología, etc.) se han tomado como objeto de estudio las transformaciones socio-urbanas en las ciudades contemporáneas, específicamente en áreas centrales y pericentrales para intentar dar respuesta a los cambios sufridos en dichas áreas.

A escala global, las tendencias materializadas en ciertos espacios urbanos, tanto en ciudades latinoamericanas (Puerto Madero en Buenos Aires, Salvador de Bahía en Brasil, México D.F., Quito en Ecuador) como en otras partes del mundo (New Orleans en los EE.UU., el barrio de Kreuzberg en Berlín, el puerto de Hamburgo en Alemania) demuestran cómo estos espacios se van transformando acorde al modo de producción capitalista. Esto significa: eran espacios que en algún momento cumplieron funciones económicas-sociales y luego por la dinámica misma del capitalismo, la sobreacumulación (Harvey, 2013), dejan de ser rentables y pasan a ser espacios obsoletos, sin función, dejados al 'abandono'. A la par, en estos espacios paulatinamente comienzan a crecer situaciones 'no deseadas' (delitos, inseguridad, venta de estupefacientes, etc.), en el discurso público se instala la idea 'lo peligroso' que se han tornado. El Estado, diagnostica la situación y luego diseña políticas urbanas y/o normativas que lo predisponen para la intervención. De esta manera, se plantean políticas con el objetivo de intervenir para renovar o rehabilitar sectores, que muchas veces sólo tienen en cuenta las variables morfológicas y, físicas dejando en un segundo plano al análisis las relaciones entre los habitantes y grupos que lo habitan.

La constante expansión y reestructuración geográfica -compresión espacio/temporales en términos de Harvey (2004)- se inserta, así, "en la perspectiva estructural del sistema capitalista y sus contradicciones inherentes" (Guevara en Herzer 2012:211). Además, este cambio de lo urbano se vio acompañado por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, combinándose con la aplicación de políticas de liberalización económica, desregulación y apertura externa.

Actualmente los espacios elegidos para la intervención pública y/o privada son los barrios, puesto que es el espacio donde se construye el aprendizaje de la vida cotidiana (Lindon, 2006). Son sus habitantes los que le otorgan forma, sentido y funcionalidad a la materialidad de sus estructuras, a partir de lo cual trazan puentes entre el adentro y el afuera y -también- en el adentro mismo, en términos de circuitos, circulaciones y apropiaciones posibles e imposibles en ese espacio, Mayol (2010[1994] en De Certeau M.). El barrio es, además, la "realidad tangible y material y como parte del imaginario; como práctica y como representación, como valor cultural, identidad colectiva, especificidad espacial, polo de disyunción ideológica y sede social de las más variadas

²⁴ Este apartado recoge la propuesta (42) presentada por Ailen Suyai Pereyra (Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública- Facultad de Ciencias Sociales, UNC)

relaciones y dinámicas” (Gravano, 2003:43). La categoría de barrio diferencia lo externo, en términos de diferencias y le asigna valores o ideales en relación a la vida cotidiana y las relaciones tejidas entre los que lo habitan, circulan o trabajan en él. En los espacios urbanos barriales convergen dos formas de concebir la ciudad: por un lado, el intento de mantener la “esencia del barrio”, la apropiación cotidiana de sus calles, por parte de sus habitantes/residentes; en oposición a los cambios promovidos por los gobiernos en conjunto con nuevos actores económicos.

Así, la ciudad de Córdoba no fue una excepción y se dispuso como un escenario mercantil propicio para la re-producción del capital, a partir de la re-valorización de la propiedad (Faraci 2015) y bajo el descriptor: “poner en valor” (Mongin, 2006). Como resultado se configuran en el interior de la ciudad zonas homogéneas en su interior, y desiguales entre sí (seguras, habitables, saludables) según pautas estructurales de desplazamiento posibles/deseables. A su vez, éstas se van instaurando como narrativa hegemónica de lo que se considera la “ciudad ideal” (Espoz, Michelazzo, Sorribas, 2012, Boito 2014). En ese sentido, la planificación de Córdoba estuvo marcada por dos políticas urbanas -de los gobiernos Provincial y Municipal- que han modificado sustancialmente la producción de espacio urbano. 1- el traslado compulsivo de villas de emergencia -asentamientos de población de clase baja- hacia las afueras del centro de la ciudad e incluso del ejido urbano en los denominados “barrios-ciudad”, implicó la fractura del tejido social pre-existente y el aumento de la conflictividad entre pobladores, etc.; 2- la selección de áreas estratégicas -como el Área Central y los “barrios tradicionales”²⁵- con el objetivo de renovarlos ediliciamente, rehabilitarlos para el cumplimiento de funciones económicas. Esta planificación y forma de concebir a la ciudad de Córdoba, genera mayor segregación social y fragmentación socio-espacial. Pues, las políticas urbanas han sido diseñadas desde una lógica que no prioriza las necesidades de la población -la participación ciudadana en la toma de decisiones es escasa-, focaliza los problemas urbanos en ciertos sectores de la ciudad y deja de lado el conjunto urbano.

Justificación

La Ciudad de Córdoba²⁶, actualmente, es la segunda ciudad más poblada después de Buenos Aires y también la más extensa. Se concentran las actividades económicas y es un centro social, educativo y de entretenimientos.

²⁵ Los barrios tradicionales son: San Vicente y General Paz hacia el este, Alberdi hacia el oeste concordante con la direccionalidad del valle, Güemes al suroeste, Alta Córdoba al norte más allá del cauce Río Suquía, Nueva Córdoba al sur y Cerro de las Rosas al norte. Son considerados así porque fueron localizados en sus comienzos fuera del ejido original, nacen con autonomía del centro, pero con una fuerte dependencia funcional de su centralidad. Si bien Córdoba hasta mediados de siglo XX era una capital pequeña de provincia, estas primeras expansiones poseían servicios básicos: electricidad en sus calles, servicio de tranvía, comercios proveían suministros a la población, una plaza identificatoria, escuela, etc.

²⁶ Según el último Censo Nacional (2010), concentraba 1.329.604 habitantes.

Si nos volvemos en su historia, la producción de espacio urbano y la planificación de la ciudad de Córdoba - desde sus comienzos-, estuvo atada a la línea colonial²⁷, es decir luego de su fundación en 1577 desempeñó papel igual o similar como en la época de la colonia. Además, con la independización –de la corona española- y la existencia de un Estado – en construcción-, Córdoba tuvo profundas transformaciones sociales: la creación de instituciones que regulen las actividades, la estructura económica, el crecimiento demográfico, la educación, la vida política, el flujo de inmigrantes, las políticas urbanas y de planificación. En principios, en la ciudad se delimitaron 70 manzanas y luego casi 300 años después de la fundación de Córdoba llegaría el Ferrocarril como medio de transporte de mercaderías reconfigurando los espacios de la primigenia ciudad. Las primeras extensiones urbanas, fueron realizadas por particulares, actualmente, estas extensiones son la denominadas barrios-pueblo.

Además, la producción de espacio urbano, estuvo mediada por la llegada de la industrialización - en ese sentido la ciudad continuó siendo pequeña hasta entrado el siglo XX- que acentuó las desigualdades territoriales. La fragmentación socio- espacial en Córdoba, es una característica que ha prevalecido en el tiempo, aún con las intenciones de modernizar la ciudad desde la década de los '90. En ese sentido, las políticas urbanas de los últimos 15 años, están también orientadas a modernizar la ciudad y volverla económica atractiva, profundizando así el fenómeno de la fragmentación y sectorización de la planificación. Tanto el Gobierno Provincial como el Municipal han intervenido –mediante la sanción de ordenanzas municipales, puesta en marcha de proyectos urbanos, desplazamiento compulsivo de población de clase baja, entre otras acciones- en la ciudad de forma focalizada. Actualmente, los espacios seleccionados tanto para la intervención pública como privada son el Área central y los barrios tradicionales antes mencionados, como resultado existen dos procesos casi de forma simultánea: renovación y tugurización.

Las áreas 'estratégicas' – en las que se diseñan proyectos-, se caracterizan por un fuerte deterioro ambiental, envejecimiento poblacional (más del 40% de la población mayor de 65 años), baja inversión inmobiliaria, limitaciones normativas a la edificación en altura, pero cuentan con buena cobertura de infraestructura y equipamientos, valores del suelo medios altos, buena localización, y expectativas de renovación y densificación. Podríamos afirmar que se tratan de escenarios propicios próximos a futuras inversiones que generen mayor renta económica. Es por ello que desde el 2000 en adelante –y fuertemente después del 2010- las políticas generadas en el Estado apuntan a la intervención los barrios tradicionales ocasionando un impacto en el mercado inmobiliario y por lo tanto en los usos y ocupaciones del suelo urbano.

Propuesta de política prioritaria

²⁷ “En la América Hispánica, la colonización española se centró en las construcciones de centros urbanos por diferentes razones económicas y políticas (...) En las ciudades coloniales hispánicas, la influencia de los núcleos urbanos sobre el mundo indígena permitió procesos de aculturación más extendidos” (Ansaldi y Giordano, 2012 en Quevedo 2015: 87).

Jurisdicción Municipal y Provincial, compete a las áreas encargadas de planificar el espacio urbano cordobés y aquellas de qué manera indirecta están vinculadas (Planificación y Arquitectura, Catastro, Planeamiento Urbano, Habilitación, Centros Vecinales, Desarrollo Social, entre otras)

Las acciones tendrían que estar orientadas a dar lugar a las voces de los pobladores de los espacios a intervenir. Los equipos técnicos deben estar empapados del espacio en el cuál toman decisiones y actúan, además dichos equipos deben estar compuestos por diferentes profesionales (arquitectos, geógrafos, ingenieros, sociólogos, politólogos, etc.) y una comisión que represente con voz y voto a los habitantes y a los grupos que residen en él. Pues, son los habitantes quienes deben poder decidir por sí mismos, el espacio en donde quieren vivir, su forma de habitarlo, también, las dinámicas propias de cada barrio deberían ser prioritarias. Los espacios de encuentro, en donde se pueden establecer vínculos sociales-afectivos son en donde se construye una comunidad segura. Los proyectos u obras que se lleven a cabo, deben ser en pos de las necesidades de los pobladores, pues son ellos quienes lo habitan y conocen el espacio y no siguiendo sólo la lógica mercantil.

Bibliografía

- BOITO, M.E. & ESPOZ, M.B. (Coord.). (2014). Urbanismo estratégico y separación clasista. Instantáneas de la ciudad en conflicto. Rosario: De puño y letra
- BOIXADOS M. C. (2000). "Las Tramas de una ciudad, Córdoba entre 1870 y 1895. Élite urbanizadora, Infraestructura, poblamiento". Ferreyra editor. Córdoba, Argentina.
- ESPOZ M. Belén, MICHELAZZO Cecilia. y SORRIBAS, Patricia (2010), "Narrativas en conflicto sobre una ciudad socio-segregada. Una descripción de las mediaciones que las visibilizan". En Scribano y Boito E. (comps.), "El Purgatorio que no fue. Acciones colectivas entre la esperanza y la soportabilidad". Ciccus, Buenos Aires.
- FALÚ A., MARENGO C. (2004). "Las Políticas urbanas: desafíos y contradicciones" en Torres Ribeiro A. C. (comp.) El Rostro Urbano de América Latina. Publicado por CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) – Colección Grupos de Trabajo - Red de Desarrollo urbano. ARGENTINA- ISBN 950-9231- 95-9.. pp. 211-226.
- FARACI, M. (2015) "Otra ciudad es posible. Plan Urbano Integral y mayor intervención en el mercado de suelo. Expansión, compactación, renovación, plusvalía, vivienda". Revista ARQUISUR N°6. Edición Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe. Argentina (Pág. 124-137) ISSN: 2250-4206. Disponible en: www.dx.doi.org/10.14409/ar.v1i6.4646 (consultado 09/06/2015)
- GRAVANO, Ariel. (2003), "Antropología de lo barrial: estudios sobre producción simbólica de la vida urbana". Editorial Espacio. Buenos Aires, Argentina
- HARVEY, David (2013) "Ciudades Rebeldes del Derecho de la ciudad a la revolución urbana". Salamanca. Editorial Akal.
- HIERNAUX Daniel y LINDÓN Alicia (2006) (Directores). Tratado de Geografía Humana.

Editorial Antrophos; México,

MAYOL, Pierre. (2010) "Capítulo 1. El barrio" en: "La invención de lo cotidiano 2. Habitar, cocinar". En: DE CERTEAU M., GIARD L., Y MAYOL P. Universidad Iberoamericana, México [Gallimard, 1994].

MONGIN, Olivier. (2006), "La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización". Buenos Aires: Paidós.

QUEVEDO, C. M. (2015) Estados locales y alteridades indígenas. Sentidos sobre la inclusión habitacional en El Impenetrable. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas. Centro de Estudios Avanzados. Inédito

Una política territorial para las áreas campesinas²⁸

Problemas identificados

Desde la Facultad de Ciencias Sociales se viene trabajando junto al Movimiento Campesino de Córdoba²⁹ desde hace varios años, aportando a la identificación de situaciones de vulneración de derechos, su defensa, exigibilidad y restitución. En este marco de trabajo, se concretó el primer informe del *Relevamiento Socio-territorial de las Unidades Productivas Campesino Indígenas los Bañados del Río Dulce y Mar Chiquita desde una perspectiva integral de Derechos Humanos*. La iniciativa de la Movimiento Campesino de Córdoba que dio origen al trabajo conjunto tiene como horizonte prioritario brindar información necesaria y relevante para la delimitación y el manejo de Áreas Protegidas Bañados del Río Dulce y Mar Chiquita, contemplando el reconocimiento del uso ancestral del territorio. Se hace especial hincapié, en la construcción de una cartografía territorial que ponga de manifiesto tanto la caracterización social de sus pobladores como los modos específicos de ocupación y uso del espacio en clave productiva.

Las normativas que nos enmarcan son la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales* (2018), respecto al reconocimiento de "las contribuciones pasadas, presentes y futuras de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales de todas las regiones del mundo al desarrollo y a la conservación y el mejoramiento de la biodiversidad, que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en todo el mundo, y su contribución para garantizar el derecho a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria"³⁰, La Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y regulación de

²⁸ Este apartado recoge la propuesta presentada por el Equipo del Programa de Extensión "Ruralidades: Derechos y Conflictos Campesino Indígenas" y Movimiento Campesino de Córdoba - Áreas Territorio

²⁹ Resolución Decanal N°352/18, Convenio Específico de Cooperación Institucional y Asistencia Técnica entre la Facultad de Ciencias Sociales y el Movimiento Campesino de Córdoba, 26 de mayo del 2018.

³⁰ Aprobada por la Asamblea General, Naciones Unidas, Resol. no. A/C.373 L.30, octubre, 2018.

Bosques Exóticos de la Provincia de Córdoba (N° 9814) y la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en Argentina (N° 27.118).

El reconocimiento de las Áreas Campesinas en la Provincia de Córdoba sienta las bases para la consideración legislativa de los usos y necesidades de conservación del territorio en la Costa del Río Dulce y zonas de influencia que forman parte del Humedal Bañados del Río Dulce. Este posicionamiento, parte del supuesto de que el territorio es un espacio con sus elementos naturales (suelo, montañas, árboles, médanos, flora, fauna, etc.) y con elementos sociales producidos por los hombres y las mujeres, apropiado por determinadas relaciones sociales que lo producen y lo mantienen en función de ciertas lógicas del poder. La hipótesis de la creación de un Área Campesina y la necesidad de protección de territorios de alta fragilidad ecológica, hacen necesario la cogestión con el estado, quien debe realizar políticas activas para su reconocimiento, promoción y protección. Ambos, Vida Campesina y Biodiversidad son inseparables a la hora de definir estrategias y formas de uso de los bienes naturales por parte del Estado.

En este sentido, el Ordenamiento Territorial que se propone, tanto como la historia de los pobladores y pobladoras del noreste de la provincia, es un proceso continuo y dinámico de toma de decisiones sobre el uso de los bienes naturales, pero que tiene como constante histórica, la delimitación técnica de una zonificación de usos y apropiación en base a criterios ecológicos, económicos, sociales y culturales. Poder aportar desde este marco y criterios a partir de una revisión teórica y, fundamentalmente, poder co-construirlos desde los decires y pensares de las comunidades nucleadas en el Movimiento Campesino de Córdoba y otras organizaciones que trabajan el derecho a la territorialidad en zonas rurales, es una de las tareas principales de la universidad pública.

Porqué las áreas campesinas son un problema prioritario

Cómo equipo de trabajo extensionista y desde lo trabajado en conjunto al Movimiento Campesino, entendemos que los resultados del relevamiento demuestran que la producción y la cultura desarrollada en esta zona a través de la trashumancia y la vida campesina, posibilitan la reproducción de este modo de vida sin afectar la biodiversidad. Por esto, es que creemos necesario brindar herramientas e información científica de las problemáticas sociales, para que la construcción de políticas públicas esté ligada a las necesidades de las comunidades campesinas y sus territorios.

Este territorio es un humedal con alto valor ambiental de conservación, donde la producción campesina convive con especies únicas en el continente. Por esa razón se han dictado muchas leyes de protección de la zona, actualmente es un Área Natural Protegida Provincial "Reserva de Uso Múltiple Bañados del Río Dulce y Laguna Mar Chiquita", comprendiendo una totalidad de 1.060.000 ha. (Decreto N° 3215/94) y Sitio Ramsar Bañados del Río Dulce y Mar Chiquita (2002). Sin embargo, no son efectivas para ese fin y por eso el Movimiento Campesino propone y construye una nueva manera de ordenar y proteger su territorio: un Área Campesina.

Este concepto se entiende como *“un espacio geográfico con características socioambientales específicas, donde se protege y reproduce la forma de vida campesina. En este territorio se respeta el uso tradicional de la tierra, protegiendo y promoviendo su soberanía alimentaria. Es un espacio de protección de la biodiversidad en sus dos dimensiones; la biológica y la cultural. En cuanto al uso y la tenencia de la tierra cada territorio tiene características diferentes y por ello dentro de cada Área Campesina pueden existir usos colectivos o usos familiares (o individuales) pero la regulación en el uso, control y gestión de los bienes naturales siempre es colectiva.”*

Un Área Campesina desde esta propuesta tiene una importancia territorial (social, económica, ambiental y cultural), donde se protegen los derechos humanos y de la naturaleza independiente del reconocimiento jurídico. Además, requiere de un Relevamiento Territorial Campesino que sirve como herramienta de registro productivo, social, etnográfico que se co-construya entre los actores intervinientes. Por último, puntualiza en la necesidad de reconocer el uso ancestral del territorio, donde la tierra puede ser pública o privada pero siempre es de gestión colectiva. Para dar cuenta de ello, es necesario que la misma se sostenga a través del co-manejo entre el estado (Nacional, Provincial y/o Municipal) y la/s organización/es campesina/s existentes. La planificación, el manejo y el control del Área Campesina debe ser realizado en forma conjunta.

Políticas prioritarias

La información generada por el relevamiento muestra la necesidad urgente de diseñar estrategias de ordenamiento territorial que protejan los territorios de las familias campesinas del Humedal del Río Dulce y Mar Chiquita. Para lo cual, exige la visibilización y la participación democrática en este ordenamiento que el Estado propone, reconociendo la propuesta de Área Campesina. Desarrollar acciones de políticas públicas acorde a las características de la población descritas implican un fuerte compromiso en materia de acción social, formación de estrategias en el territorio de participación activa en el manejo del Área y en las definiciones que serán de una magnitud crucial para la sobrevivencia de estas familias campesinas y la biodiversidad de especies que habita desde hace cientos de años.

La necesidad de construir políticas que conserven el territorio, se debe a que la zona tiene un alto valor en sus servicios ecosistémicos, además de permitir el manejo productivo campesino a través de la trashumancia, siendo un nodo central de la economía familiar y regional al posibilitar la soberanía alimentaria de estas familias campesinas. Sumado a ello, conlleva un alto valor cultural asociado al valor ecosistémico, económico y al uso común de la tierra, *“Somos comunidades campesinas que reclamamos por nuestra forma de vida y reproducción donde el agua y el fuego marcan los vaivenes del tiempo.”*

Con lo anterior expuesto, entendemos que la Universidad debe propiciar la gestión de espacios de consultoría con estamentos del estado, a fin de continuar y ampliar la

experiencia que se viene desarrollando con el MCC en referencia a las áreas campesinas, apuntando a:

- Generar espacio de trabajo articulado con movimientos sociales y organizaciones territoriales campesinas e indígenas en conflictos relacionados con los derechos y conflictos sobre la tenencia de la tierra, ambiente y soberanía alimentaria.
- Acordar agenda de trabajo con estamentos del estado y movimientos sociales - organizaciones territoriales campesinas e indígenas, en temas referidos a la situación y uso de la tierra – territorio, para el desarrollo de acciones conjuntas de acompañamiento técnico y relevamientos socio territoriales.