

Actores y prácticas en la conformación del espacio residencial periférico

El sector suroeste de la ciudad de Córdoba



María Cecilia Marengo, Virginia Monayar, Alejandro Ambrosini, Mara Sícoli, Alejandra Ochoa, Hugo Leonardo Agüero

Palabras Clave: transformaciones territoriales – crecimiento urbano – planificación - periferia – agentes

Introducción

Un modo de producción social organiza su espacio y su tiempo, al igual que ciertas relaciones sociales que se proyectan en el territorio. (Lefebvre 1968). Desde esta perspectiva, podemos comprender la producción del espacio urbano como un proceso atravesado por disputas y conflictos, dado que intervienen distintos agentes (estado, organizaciones, empresas, habitantes, etc.) con lógicas, intereses y poderes diferentes, a partir de los cuales se producen territorios con prácticas espaciales que se encuentran en tensión.

Los procesos de urbanización acelerada y mercantilización del desarrollo urbano, se materializan en un modelo urbano de ciudad excluyente (cerrada) segregada y fragmentada, donde se reestructuran los modos de producción del suelo urbano y los patrones de uso. Las transformaciones que se presentan en las relaciones sociales y el espacio, muestran dificultades en la planificación urbana, donde pareciera que los métodos tradicionales de base diagnóstica, son obsoletos frente a una realidad dinámica, compleja e incompleta.

El propósito de esta investigación es brindar herramientas de planificación del crecimiento urbano y lineamientos de intervención para el diseño de la política pública habitacional, considerando que la misma tiene un rol decisivo en los procesos de producción de nuevos entornos residenciales.

En el presente trabajo, se desarrollan y describen los espacios residenciales identificando las formas y características de producción de suelo urbano (y vivienda) y los diferentes

agentes que intervienen (públicos, privados, cooperativas, hábitat informal, entre otros). Se toma como área de estudio el cuadrante Sur Oeste de la ciudad de Córdoba, por fuera de la Av. Circunvalación, sobre el que se analiza la producción del espacio residencial periférico, relevando las transformaciones urbanas más significativas que se han producido. Se presentan diferentes agentes involucrados en la producción del espacio residencial y se articula el análisis con las iniciativas del Estado, elaboradas en el municipio de Córdoba en las últimas décadas.

La metodología utilizada en esta etapa del trabajo integra lógicas cuantitativas y cualitativas, tanto en el análisis y procesamiento de los datos. Se realiza a través del análisis espacial empleando sistemas de información geográfica e imágenes satelitales basados en técnicas de observación.

Patrones de crecimiento urbano, estrategias y actores en la configuración territorial de la periferia

Las ciudades en la última década han sufrido transformaciones vinculadas a la reestructuración del sistema capitalista. Diversos investigadores dan cuenta de los rasgos que la producción del espacio presenta en la periferia urbana (Harvey, 2000; Davis, 2006; Borja, 2007; De Mattos, 2010; entre otros), y señalan que la intensificación de las desigualdades sociales tiene como correlato la inequidad territorial. El proceso de mercantilización del desarrollo urbano se visualiza como el criterio urbanístico dominante (De Mattos, 2010) y se materializa en un modelo de ciudad excluyente, segregada y fragmentada, donde se reestructuran los patrones de uso, los modos de producción del suelo urbano y se intensifican las disputas territoriales.

Entre los actores centrales que se reconocen en los procesos de planificación urbana, podemos identificar comúnmente al Estado, a la sociedad civil y al sector privado, desde sus diferentes lógicas e intereses. Abramo, (2001) plantea que mientras el “Estado define la forma, la localización y el objetivo público que facilitará el acceso y usufructo del suelo urbano”; el mercado es el mecanismo social que posibilita el encuentro entre la oferta de suelo y quienes tienen la capacidad económica para adquirirlo (demanda). El autor, también diferencia en este sector, al mercado formal e informal. Por su parte, señala que aquel sector de demanda que no logra acceder al suelo mediante las reglas del mercado (incapacidad económica, jurídica, política, entre otras), recurre a otras estrategias. En este caso, la adquisición del suelo deviene de procesos de acción colectiva, ocupaciones individuales progresivas (informales), que suponen generalmente situaciones de conflictos sociales, jurídicos y políticos (Abramo, 2001 y 2012).

A partir de las lógicas y estrategias, y las diferentes relaciones / pulsiones, entre el estado y el mercado, la ciudad crece y se reproduce, evidenciando procesos de fragmentación y segregación socio espacial que acompañan nuevas relaciones entre sociedad y espacio. Algunos autores (Sabatini, 2006; Greenstein et Al, 2007), abonan la idea de un nuevo patrón de segregación más disperso en el espacio urbano, pero que se intensifica en una escala menor. De esta manera, confluyen en la misma área geográfica, grandes extensiones de barrios destinados a sectores de la población con mayor capacidad económica y barrios de población pobre, tanto informal como los producidos a través de la vivienda social, que también suponen importantes aglomeraciones de población en las

periferias de las ciudades. Este último tema, también es abordado por numerosos autores (Ziccardi, 2015; Barreto y Lentini, 2015; Cohen et Al, 2016; Marengo y Elorza, 2016), que alertan sobre las consecuencias de la homogeneización²⁶ del espacio urbano producida por el estado y por el mercado, y la necesidad de repensar la acción territorial de la vivienda, para alcanzar los objetivos de la Nueva Agenda de Naciones Unidas (2019) para el desarrollo sostenible.

A los efectos de conocer cuáles son las transformaciones que se presentan en el espacio periférico, tipo de actores y estrategias residenciales desplegadas, se propone el estudio del sector sur de la ciudad de Córdoba, entre Av. Circunvalación al norte; ejido municipal al sur; Av. Vélez Sarsfield al oeste y Av. 11 de Septiembre al este. La selección de esta área, atiende a la intensidad de las transformaciones territoriales identificadas y la confluencia de las lógicas y estrategias antes mencionadas en dicho espacio territorial. Asimismo, el equipo de investigación mantiene una línea de trabajo en materia de hábitat y políticas urbanas, concentrada principalmente en los espacios periféricos y en gran medida en este sector urbano.

Metodológicamente, se recurre tanto a la revisión de fuentes secundarias de datos (relevamiento de planos y ordenanzas municipales; bases de datos municipal y censal; notas periodísticas, imágenes satelitales, entre otras), así como al relevamiento de campo con análisis perceptual basado en técnicas de observación. Dado la etapa diagnóstica en la que se encuentra el proyecto, se utilizan métodos descriptivos y de sistematización de datos, que dan cuenta tanto de las transformaciones señaladas como de los actores intervinientes, las acciones y estrategias desarrolladas.

Estudio de caso: sector suroeste de Córdoba

El sector de análisis constituye un territorio de interfase urbano-rural, con acelerada dinámica de transformación. En los últimos 20 años, es evidente la incorporación de tierras rurales para desarrollo de usos residenciales. En una primera etapa, este proceso se dio de forma espontánea, con la subdivisión de parcelas destinadas a cultivos, a la que siguieron otros fraccionamientos urbanos privados y la producción de vivienda social promovida por el Estado.

Posteriormente, las modificaciones normativas que acompañaron los cambios en el patrón de ocupación del espacio urbano, de modos de vida y de constitución de la residencia, con el modelo de urbanización residencial cerrada, han generado la extensión del área urbana con una ocupación en baja densidad y uso predominantemente residencial que se construye “a saltos”.

De esta manera, el sector presenta una configuración que es común en los territorios los periurbanos: un patrón de crecimiento por expansión dispersa, con intersticios vacantes que pueden incluso mantener las características y actividades rurales previas al proceso de urbanización. El mosaico de actividades y usos actualmente es diverso, aunque es posible identificar algunos patrones comunes. A los efectos de este estudio se identifican tres subsectores, delimitados por las vías de circulación en sentido norte- sur.

²⁶ Este concepto refiere a las propuestas residenciales públicas que construyen una misma tipología residencial y se adjudican a un sector poblacional sin contemplar la mixtura socio económica, por ejemplo el Programa Mi Casa Mi Vida.

-Entre Av. 11 de septiembre y Av. O Higgins (Camino a San Carlos) (Imagen 1) aún predomina el uso de suelo rural agrícola intensivo y extensivo, con parcelas en situación de cultivo, pero con visible avance de la urbanización, principalmente a partir de tipologías de barrios cerrados.

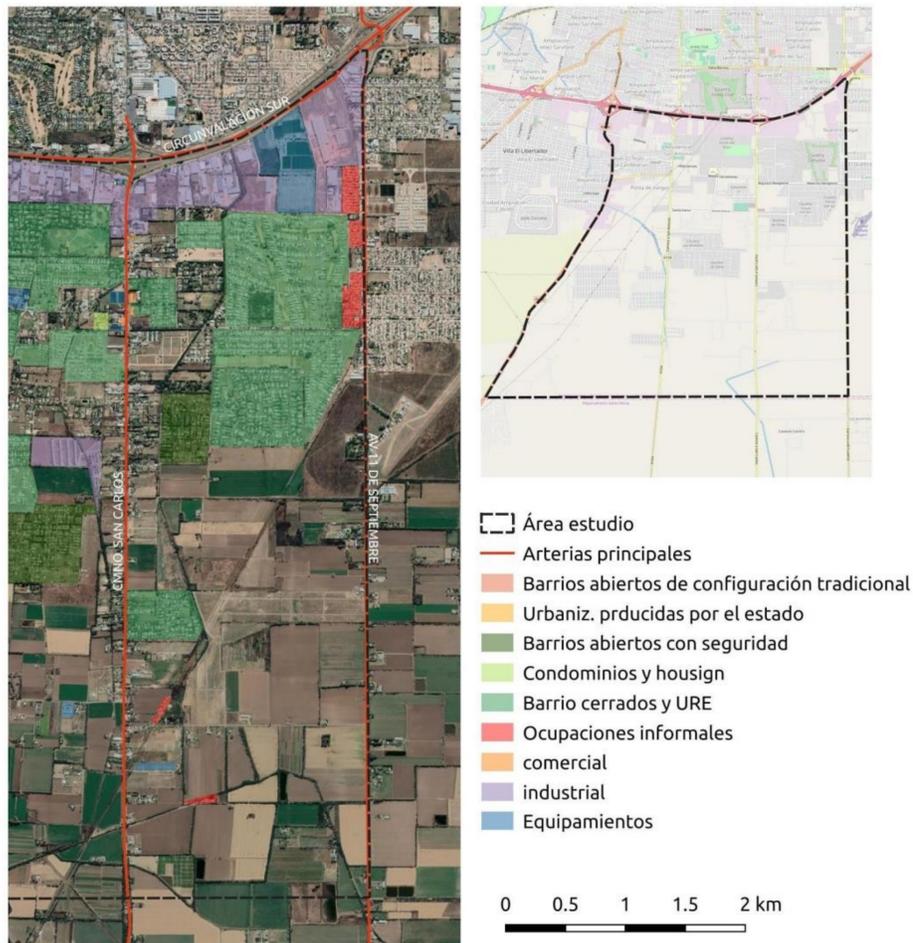


Imagen1: Sub sector Av. 11 de septiembre-San Carlos

Fuente: Elaboración propia. Software QGIS 3.4. Sobre imagen google Earth y Open Street Maps

-Entre Av. O Higgins (Camino a San Carlos) y Av. Valparaíso (Camino a San Antonio) el desarrollo urbano se consolida a partir de barrios cerrados y urbanizaciones abiertas con seguridad. En años más recientes, se verifica la localización de áreas comerciales y equipamientos.

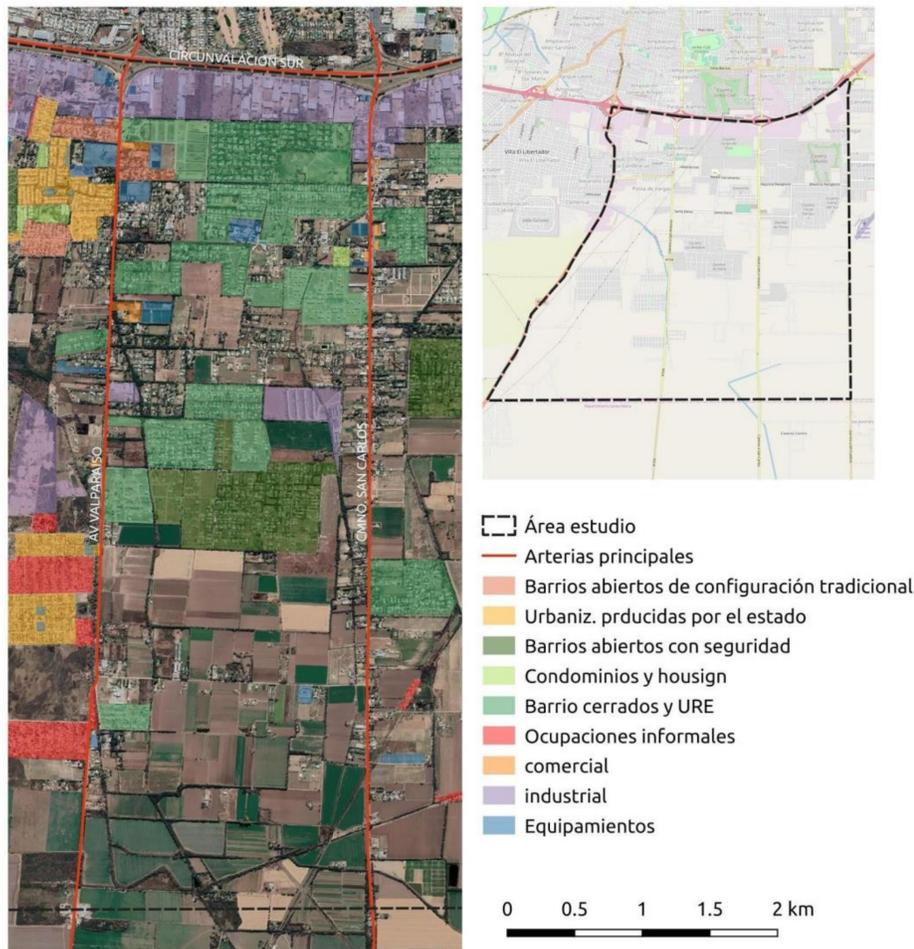


Imagen 2: Sub sector San Carlos-San Antonio.

Fuente: Elaboración propia. Software QGIS 3.4 sobre imagen google Earth y Open Street Maps

-Entre Av. Valparaíso y Av. V Sarsfield (Ruta N.36) se da la coexistencia de lo residencial y lo industrial (Imagen 3). Asimismo, la actividad residencial se caracteriza principalmente por la producción del estado a través de la vivienda social y algunas ocupaciones informales, y más recientemente urbanizaciones abiertas con seguridad.

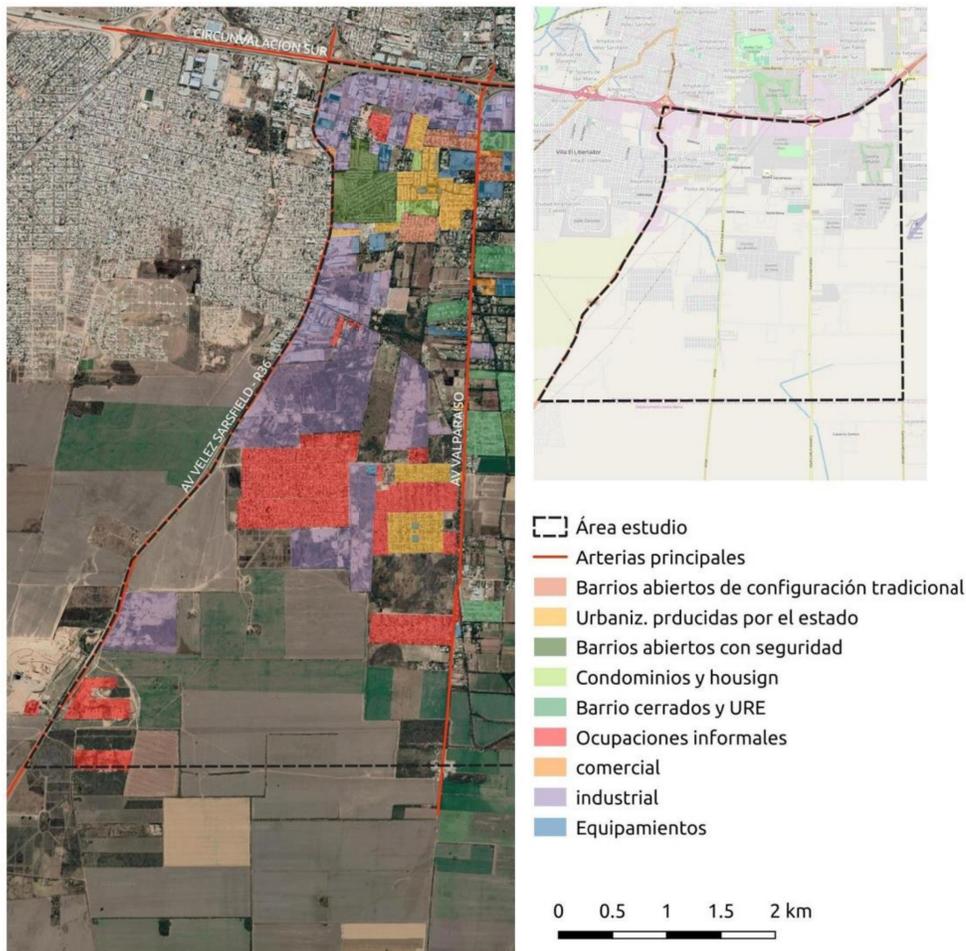


Imagen 3: Sub sector San Antonio - Vélez Sarsfield.

Fuente: Elaboración propia. Software QGIS 3.4. Sobre imagen google Earth y OpenStreetMaps

Estado, mercado e informalidad. Transformaciones territoriales en el sector sur de la ciudad

Hasta la década de los noventa, la planificación del crecimiento urbano en la ciudad de Córdoba se regía únicamente por el marco normativo de las Ordenanzas 8060/85 y 8256/86 (de Fraccionamiento y Ocupación del suelo), las mismas habían logrado contener la expansión urbana y frenar el desarrollo residencial en áreas sin disponibilidad de infraestructura. En 1991, se sanciona la Ordenanza 8606/91 (de Urbanizaciones Residenciales Especiales - URE) en un contexto donde la planificación del crecimiento urbano se orienta hacia una visión estratégica del desarrollo y surgen las primeras urbanizaciones cerradas.

En 2012, se sanciona la Ordenanza 12.077/2012 de Convenios urbanísticos. Los mismos se presentan como una nueva herramienta de planificación del desarrollo urbano, con instrumentos de concertación público-privada. Aplican a un predio determinado (polígono) y establecen condiciones de fraccionamiento, ocupación y uso del suelo,

particulares, en relación al emprendimiento. Es importante mencionar que coexisten con las ordenanzas de planificación vigentes. Representan un nuevo modo de intervenir en la ciudad, donde el protagonismo en el desarrollo urbano está liderado por los agentes privados, sus acciones e inversiones en el espacio urbano.

Los antecedentes se fundamentan en el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 966/05, Régimen Nacional de Iniciativa Privada orientado a estimular a los particulares a participar de proyectos de infraestructura, sean de obras públicas, concesión de obras públicas, servicios públicos, licencias y cualquier otra modalidad. A través de esta normativa se busca propiciar y canalizar los proyectos de iniciativa privada, en el desarrollo de la infraestructura económica y social del país. Una cuestión relevante de esta normativa es que aplica sobre la base de las presentaciones que realicen los particulares, y sus iniciativas soslayando en segundo término orientaciones - criterios de planificación territorial que pudiera implementar el Estado (en caso que los mismos estuvieran previamente definidos)²⁷.

En síntesis, hay un cambio en la orientación de las políticas urbanas, de lo normativo a lo estratégico y hacia la gestión empresarial. Las condiciones del contexto internacional y nacional en el que se implementan las políticas urbanas, conducen hacia una mayor promoción de los actores privados en el desarrollo y la gestión habitacional, y reservándose el Estado el rol de facilitador de estas acciones, (antes que actor directo que interviene en el desarrollo urbano-residencial). Incluso los Planes Federales de vivienda (que se impulsan en la primera década del siglo XXI) se conciben como instrumentos dinamizadores de la economía, (a partir de la construcción de nuevas extensiones urbanas) antes que herramientas de producción de ciudad.

A partir del año 2012, se evidencian en el sector de estudio, cómo el nuevo instrumento de gestión, facilita la localización de urbanizaciones residenciales cerradas, destinadas a un segmento poblacional de alta renta (Imagen 4). Se trata de

20 urbanizaciones desarrolladas en el marco de la Ordenanza 12.077/12, de las cuales tres se encuentran materializadas y en proceso de consolidación, mientras que cinco casos se encuentran ya formalizadas y en estado de apertura de calles y el resto solicitadas (12).

²⁷ Para ampliar sobre este punto remitirse a Liborio M., (2019).



Imagen 4: Urbanizaciones residenciales producidas en el marco de la Ordenanza 12.077/12 de Convenios Urbanísticos

Fuente: Elaboración propia, sobre datos provistos por la Municipalidad de Córdoba.
Software QGIS 3.4. Sobre imagen google Earth y Open Street Maps

Otro agente que interviene en el territorio es el Estado provincial a través de la obra pública en infraestructura y la producción de vivienda social. Estas acciones se verifican con mayor concentración en el subsector entre Av. Valparaíso (Camino a San Antonio) y Av. Vélez Sarsfield. A través de diferentes programas a lo largo de los últimos 40 años, el estado provincial ha ejecutado urbanizaciones destinadas a la población segmentos medios y bajos de la población. Desde la década del 80, se puede observar la acción estatal en este subsector de la ciudad: 1980 Barrio Inaudi (ejecutado por la Dirección de Vivienda de la provincia a través del FONAVI); 1990 Barrio 2 de Abril (Programa “Mesa de concertación de políticas sociales”); 2005 Barrios Ciudad Obispo Angelelli (Programa Mi Casa, Mi Vida); 2007 Barrio Inaudi Anexo (Programa 12.000 viviendas); 2015 Barrio Ampliación Inaudi (Loteo del Estado provincial); 2015 Plan de Viviendas (Hogar clase media) (Imagen 5).

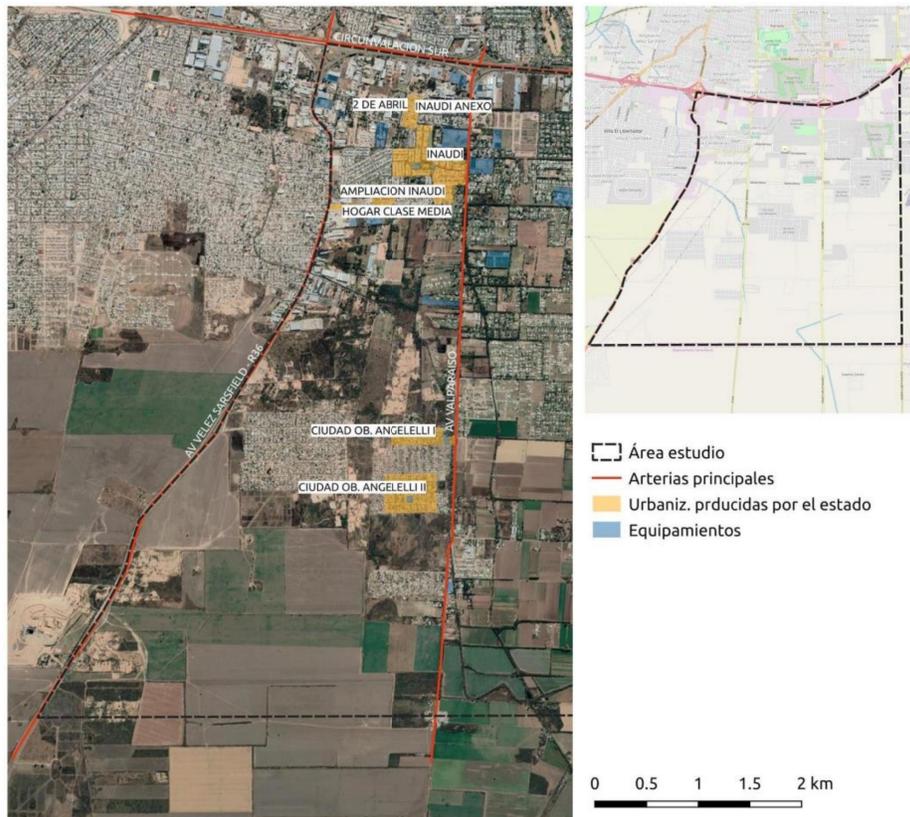


Imagen 5: Urbanizaciones residenciales producidas por el estado provincial entre 1980-2020 Fuente: Elaboración propia sobre la base de relevamientos propios y datos provistos por la Dirección de Vivienda de la Pcia de Córdoba. Software QGIS 3.4. Sobre imagen google Earth y Open Street Maps

El sector presenta ocupaciones informales de variada escala y tipología²⁸ (Imagen 6). La mayoría de ellas se corresponden con “tomos de tierra”. Algunas se localizan al borde de los barrios ciudad²⁹, tal es el caso de las tomas: 12 de septiembre; El milagro y La huerta, en torno a ciudad Ob. Angelelli I y II, que se desarrollan con posterioridad al 2010, mientras que Las Magdalenas se inicia en el año 2001. Anteriormente, los loteos fraudulentos (clandestinos) como Nuestro Hogar I y III; Virgen de Fátima y La Huertilla, se habían producido en la década del ‘90. Por su parte, otros barrios formales ocupados por población de escasos recursos económicos, crecen a partir de nuevas construcciones informales en sus bordes que ocupan suelo vacante, como por ejemplo, 2 de abril y Villa Rivadavia.

²⁸ Las tipologías de informalidad que se registran en Córdoba son: villas, tomas de tierra, asentamientos y loteos fraudulentos.

²⁹ Barrio-ciudad refiere a un programa de política habitacional pública, desarrollado por el gobierno de la provincia de Córdoba que tuvo como objetivo relocalizar habitantes de villas ubicados en zonas inundables a nuevos barrios construidos en la periferia. En caso que el barrio superara las 250 viviendas, se conformaba como barrio-ciudad dado que el programa proveía del equipamiento social requerido para su funcionamiento (escuela primaria y secundaria, posta policial, centro de salud, comercios, espacios públicos abiertos) a diferencia de otros barrios donde esta condición no se verificaba.

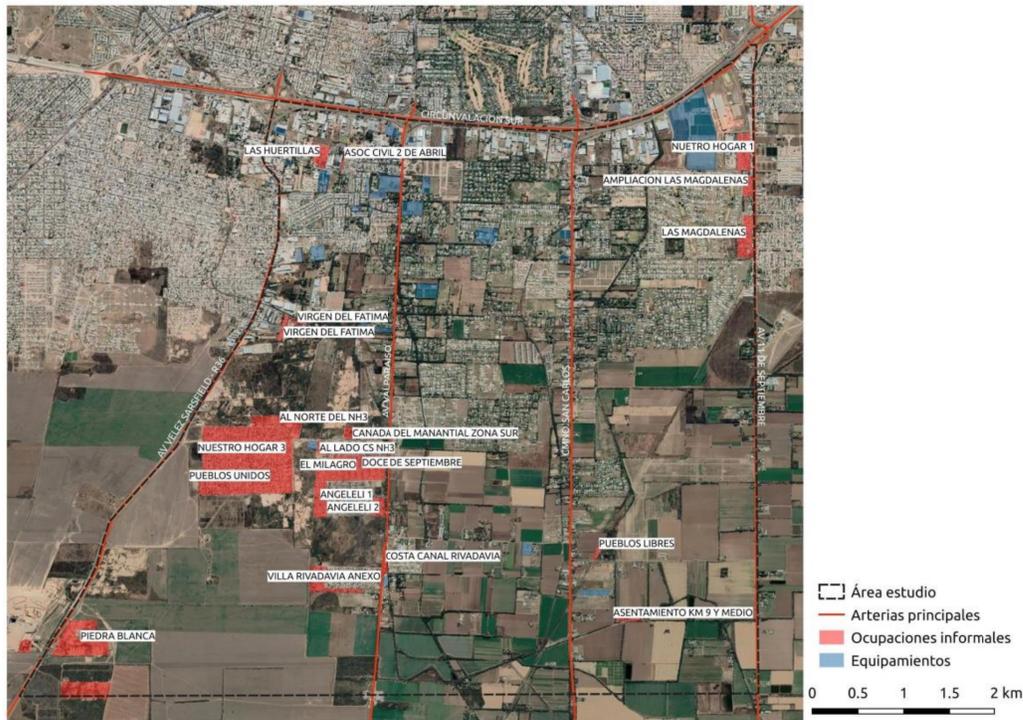


Imagen 6: Ocupaciones informales (villas, tomas de tierra y loteos fraudulentos)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de relevamientos propios y RENABAP. Software QGIS 3.4.
Sobre imagen google Earth y Open Street Maps

Las múltiples acciones, lógicas y estrategias de los actores públicos y privados, fueron conformando un espacio diverso y heterogéneo, fragmentado social y espacialmente; que verifica un consumo acelerado de suelo urbano con alta conversión de tierras rurales a urbanas, y ocupación de baja densidad (Imagen 7).

Las urbanizaciones de barrios cerrados y urbanizaciones residenciales especiales (URE) constituyen las de mayor extensión en el sector, identificándose 20 polígonos con una mediana de superficie de 17 ha. (Aproximadamente 470 ha. son ocupadas por esta tipología).

Este patrón se mantiene a futuro, considerando que los 16 polígonos identificados como nuevas urbanizaciones solicitadas, presentan una mediana de superficie de 10 ha.

Por su parte también se relevaron 21 polígonos de ocupaciones informales que ocupan el total de 150 ha. Mientras que el estado provincial a través de la vivienda social produjo 62 ha. de suelo urbanizado.

Si bien no es posible obtener al momento un dato actualizado de la cantidad de población residiendo en el sector, dado la densidad fundiaria que surge del relevamiento, se verifica que la anexión de tierra se produce en mayor medida que el crecimiento poblacional³⁰.

³⁰ Esta condición ya ha sido comprobada para el período 1991-2001 y 2001-2010, en sucesivos trabajos de Marengo M.C., sobre el crecimiento urbano en la Ciudad de Córdoba, y se espera poder corroborar con los datos del Censo 2020.

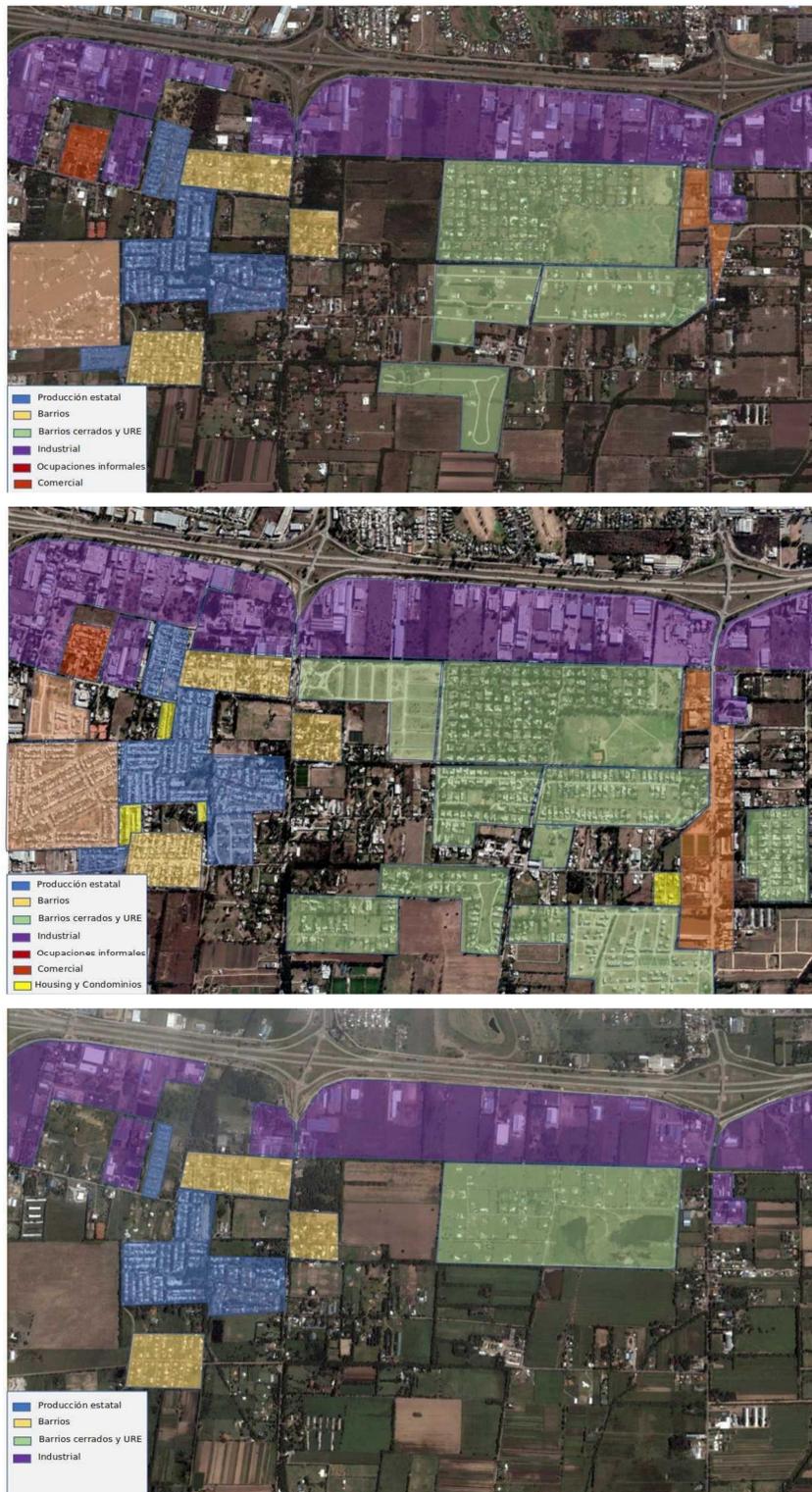


Figura 7: Secuencia de transformaciones espaciales. Recorte de sector entre Av. Valparaíso y Vélaz Sarsfield, próximo a Circunvalación. Recorte temporal 2000-2010-2020. Fuente: Elaboración propia sobre imágenes Google Earth y sus herramientas de aplicación

Reflexiones finales

El análisis que hemos presentado del sector en estudio aporta datos sobre las transformaciones acaecidas en el territorio periférico, en un período temporal extenso (que comprende cuatro décadas), en el cual fueron cambiando las orientaciones en la planificación urbana, desde la planificación normativa a los convenios urbanísticos, como expresión de la acción de los diferentes actores presentes en este territorio.

El estudio de caso ejemplifica cómo la segregación socio residencial se diversifica en el espacio, tomando una micro escala y abre nuevos interrogantes acerca de la proximidad espacial y la construcción territorial en torno a estos procesos recurrentes que fueran enunciados en los lineamientos teóricos. Asimismo, habilita el cuestionamiento sobre la tasa de conversión de tierras rurales a urbanizadas de muy baja densidad, el corrimiento de los límites urbanos, la extensión de servicios e infraestructura, y lo que supone en términos de costos y de financiamiento de la ciudad. Las diferentes lógicas y estrategias de los actores públicos, privados (y de la sociedad en general) que se expresan en los modos y formas de ocupación dan cuenta de una dinámica de producción territorial que supera los tiempos y la lógica de la planificación tradicional.

Las condiciones de usos y ocupación del suelo impactan significativamente en el precio y la rentabilidad sobre el mismo. Las rentas de suelo son reflejo de la diferenciación en cuanto a condiciones, valorización, usos y la plusvalía de la localización. Como consecuencia, los costos de desarrollo y gestión de los servicios públicos y la infraestructura son mayores y se requiere de una planificación eficiente, ya que impactan, entre otras cuestiones, en la estructura y valores del mercado inmobiliario. En este sentido, un próximo abordaje remite a analizar el impacto de estos valores en la conformación y ordenamiento del territorio estudiando densidades, usos e indicadores de movilidad urbana.

Referencias bibliográficas

Abramo P. (2001) *La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario*. Extraído de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/apabr.html> en diciembre 2019.

Abramo P., (2012) La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. En *Revista EURE* vol.38 no.114 (Santiago) mayo 2012 <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>. pp.35-69. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612012000200002 (consulta 7/02/2020)

Barreto M.A. y Lentini M. (Comp)(2015). *Hacia una política integral del hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Café de las ciudades Ed. Buenos Aires, Argentina.

Cohen M.; Carrizosa M. y Gutman M. (Comp.)(2016): *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Café de las ciudades Ed. Buenos Aires, Argentina.
Greenstein, R.; Sabatini, F. y Smolka, M. (2007) Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas, en Smolka, M. y Mullahy, L (Ed) *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. pp. 329-333. Ed.

LILP.

Liborio M. (2019), La ciudad bajo el signo del neoliberalismo: privatopía, extraterritorialidad y extractivismo urbano. El caso del emprendimiento Manantiales Córdoba - Argentina. Tesis Doctoral DOCTA - FAUD - UNC . <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/13497>

Maldonado Copello María Mercedes (2006): "Instrumentos de Gestión del suelo. Algunos elementos de contexto" Universidad Nacional de Colombia, Bogotá Colombia.

Marengo, M., & Elorza, A. (2016) Vivienda social en Córdoba, efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano (1991-2008). Revista INVI, 31(86), 119-144.

Reese, Eduardo (2003): *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad* - Lincoln Institute of land policy- Curso de gestión urbana.

Sabatini, F. (2006) *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Programas Sociales. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5324>

Ziccardi Contigiani, A. (2015) *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda / Ed. Siglo XXI – Primera edición. 234 páginas. – Cambridge. Massachusetts. ISBN-13: 978-1-55844-163-7.*

Naciones Unidas (2019) Agenda para el desarrollo sostenible. Disponible en

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> Fuentes:

ADEC (2018) Estudio de la zona sur de la ciudad de Córdoba Estudio N° 4. Municipalidad de Córdoba - Dirección de Planeamiento Urbano - Ordenanzas y planos.