

# Transformaciones urbanas y políticas públicas

Reflexiones para una agenda de investigación en hábitat

M. Cecilia Marengo (ed.)

Pablo Elinbaum  
María Julia Schiavoni  
Pablo Darío Ávalos

Carolina Peralta

Miriam Liborio

Denise Mattioli

Fernando Vanoli

P. Sebastián Cortez Oviedo

Ana Laura Elorza

Paula Rosa

María Florencia Sosa

Alejandro Brunello Giorgis

Mariel Ávila



# Transformaciones urbanas y políticas públicas.

Reflexiones para una agenda de investigación en hábitat

# Transformaciones urbanas y políticas públicas.

Reflexiones para una agenda de investigación en hábitat

Editado por M. Cecilia Marengo

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA  
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño –  
Secretaría de Investigación - Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB)  
Grupo vinculado a al Instituto de Humanidades (IDH-UNC) – CONICET.

Transformaciones urbanas y políticas públicas : reflexiones para una agenda de investigación en hábitat / María Cecilia Marengo ... [et al.] ; editado por María Cecilia Marengo. - 1a ed compendiada. - Córdoba : Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, 2021. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8486-13-0

1. Urbanismo . 2. Políticas Públicas. 3. Hábitat Urbano. I. Marengo, María Cecilia, ed.

CDD 711.1

Diseño de portada  
María Julia Schiavoni

Edición digital  
M. Cecilia Marengo



# Contenidos

## **Presentación**

*M. Cecilia Marengo* .....7

## **Crecimiento urbano, políticas de vivienda y transformaciones territoriales**

*M. Cecilia Marengo* ..... 15

## **Las dos caras del planeamiento urbano en la producción del espacio estatal**

*Pablo Elinbaum* .....31

## **Infraestructuras regionales para el desarrollo territorial**

*María Julia Schiavoni* .....47

## **Aproximaciones conceptuales sobre densidad y forma urbana**

*Pablo Darío Ávalos* .....63

## **Extractivismo e informalidad, escenarios tendenciales del mercado inmobiliario en la ciudad de Córdoba**

*Carolina Peralta y Miriam Liborio* .....77

## **La dimensión socio-ecológica en procesos de territorialización serranos**

*Denise Mattioli* .....93

<b>Zonas de sacrificio ambiental: una mirada desde la producción del espacio</b>	
<i>Fernando Vanoli</i> .....	105
<b>Turismo, tecnologías digitales y espacios públicos. Debates y propuestas en torno a la turistización en Córdoba</b>	
<i>P. Sebastián Cortez Oviedo</i> .....	119
<b>Segregación socioterritorial y su dimensión simbólica: la mirada de la prensa gráfica sobre los “barrios-ciudades”</b>	
<i>Ana Laura Elorza</i> .....	143
<b>Hábitat popular, participación y territorio. Experiencias organizativas para el mejoramiento de viviendas en el AMBA</b>	
<i>Paula Rosa</i> .....	155
<b>Localización urbana y desigualdad socioespacial. El factor locacional de la vivienda en el acceso a la ciudad</b>	
<i>María Florencia Sosa</i> .....	171
<b>Dificultades para alquilar en la ciudad de Córdoba desde una perspectiva de género</b>	
<i>Alejandro Brunelli Giorgis</i> .....	183
<b>La incidencia de la Política Federal de Vivienda en el desarrollo urbano reciente de la ciudad de La Rioja</b>	
<i>Mariel Ávila</i> .....	195

## Comité de referato

- Dr. Miguel Ángel Barreto, Instituto de Investigación para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH) UNNE, CONICET.
- Dra. María Mercedes Di Virgilio, Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) Facultad de Ciencias Sociales UBA, CONICET.
- Dra. María Cristina Cravino, Centro Interdisciplinario De Estudios Sobre Territorio, Economía y Sociedad - Sede Andina -Universidad Nacional De Rio Negro CONICET.
- Dra. Gabriela Pastor, Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Aridas, (IADIZA) CONICET.
- Dra. Claudia Gómez López, Centro de Estudios del Territorio y del Hábitat Popular (CETyHAP) UNT.
- Dra. Laura Alcalá, Instituto de Investigación para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH) UNNE, CONICET.
- Dra. Daniela Gargantini – Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) CONICET.
- Dr. Rubén Sepúlveda, Académico Jornada Completa. Departamento de Arquitectura. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile.
- Dr. Ernesto Philibert Petit, Tecnológico de Monterrey, (ITSM) México.
- Dra. Adriana Gelpi, Universidad de Paso Fundo – Laboratorio de Estudios urbanos y Regionales. Brasil.
- Dra. Myriam Ximena Galleguillos Araya-Schübelin, Universidad de Valparaíso Escuela de Arquitectura, Chile.

# Presentación

**M. Cecilia Marengo**

En 2018, postulamos un financiamiento al Fondo Nacional de Ciencia y Técnica (FONCYT)<sup>1</sup> para realizar una reunión científica que propiciara el encuentro entre investigadores del Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat, (INVIHAB) cito en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba y el Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR) Unidad Ejecutora de CONICET, en la ciudad de Buenos Aires. En ese momento, los investigadores de CONICET en el Instituto revestíamos como grupo vinculado a CEUR y existían trabajos conjuntos desarrollados en etapas precedentes<sup>2</sup>.

La vinculación entre ambas instituciones científico-académicas tiene una amplia trayectoria; se han desarrollado distintas reuniones científicas de manera conjunta, entre las que podemos mencionar: los Encuentros de Trabajo en torno a proyectos de investigación "*Globalización y políticas urbanas cambios y desafíos para la gestión local. Los casos de Buenos Aires y Córdoba 1989-2000*" (PICT periodo 2003-2006, investigadoras responsables Beatriz Cuenya, Ana Falú); "*Grandes proyectos urbanos, normativa urbanística y gestión social del suelo*" (PICT período 2008-2010, investigadoras responsables Beatriz Cuenya, Ana Falú y Cecilia Marengo); "*Observatorio de las políticas habitacionales en Argentina: construcción de indicadores de seguimiento y evaluación para estudios comparados en el área metropolitana de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Resistencia*" (PICT- 2007/ 2086, periodo 2010-2013) y la *Jornada Internacional Segregación y Fragmentación Urbana Enfoques teórico metodológicos y evidencias empíricas* coorganizadas por CEUR - CONICET, PEU UNGS e INVIHAB FAUD - UNC en noviembre de 2015.

---

<sup>1</sup> Acreditado por resolución RC-2018-0364 FONCYT.

<sup>2</sup> Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB-FAUD) designado como Grupo Vinculado al CEUR - CONICET Resolución D. Nº: 2467.



En este contexto, el objetivo de la reunión realizada el 3 de marzo de 2020 en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, fue promover el intercambio científico - y tecnológico entre investigadores de ambos centros en el campo de los estudios territoriales y del hábitat. El encuentro se orientó a consolidar un espacio de exposición, reflexión y difusión de las investigaciones en las temáticas relacionadas a los debates actuales en materia de vivienda, territorio, ambiente y ciudadanía. Nos propusimos promover el intercambio entre investigadores, académicos y becarios (posdoctorales y doctorales) que pertenecen al sistema científico, (o se están formando en el mismo) para impulsar en el futuro, nuevas vinculaciones desde un enfoque multidisciplinario en este campo de estudios (arquitectura, urbanismo, sociología, antropología, geografía, etc.).

En segundo lugar, nos interesó elaborar un documento escrito, que propiciara la comunicación de saberes en las cuestiones que venimos trabajando, presentar los temas que nos preocupan como investigadores y conceptualizar los problemas en relación a las temáticas de hábitat y territorio, como punto de partida de una agenda de investigación. Los trabajos que aquí se presentan constituyen un insumo tanto en el campo de la gestión para la formulación de políticas públicas habitacionales y urbanas, como en el de la investigación y formación de investigadores en estas cuestiones.

El encuentro se organizó en tres ejes de trabajo: Planificación, Transformaciones territoriales y Políticas públicas habitacionales. Las contribuciones dan cuenta de la complejidad de abordajes y visiones en estas temáticas y posibilitan futuros entrelazamientos teórico-conceptuales en la reflexión, proposición y acción en el campo del hábitat urbano.

Finalmente, el encuentro no hubiera sido posible sin el financiamiento del Fondo Nacional de Ciencia y Técnica (FONCY) y el aval de las autoridades de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, que a través de la Secretaría de Investigación y especialmente la Dra. Mónica Martínez, facilitaron las instalaciones para su realización, así como las autoridades de CEUR, Dr. Pablo Lavarello, quienes brindaron su apoyo para la gestión y materialización del encuentro; a todos ellos nuestro agradecimiento.

### **Sobre los capítulos que integran esta publicación**

**M. Cecilia Marengo** en el capítulo *Crecimiento urbano, políticas de vivienda y transformaciones territoriales*, presenta un marco teórico conceptual desde donde abordar el estudio de las transformaciones en el espacio físico de las ciudades vinculadas al crecimiento urbano, y más específicamente el espacio residencial. Se abordan las formas y procesos que este ha asumido en las últimas décadas, vinculados al proceso de financiarización y mercantilización del desarrollo urbano y el

rol del Estado en la planificación de los usos del suelo y políticas de intervención. Uno de ellos refiere al salto de escala de las operaciones de desarrollo urbano, por parte de los agentes privados y a la extensión del crecimiento (con un incremento en el consumo de suelo urbanizado) que de manera desigual se presenta en varias regiones del mundo.

La línea de investigación en curso, busca poner el foco en los procesos que tienen lugar en el contexto de la ciudad de Córdoba, es decir, abordar los arreglos institucionales particulares que se producen en un determinado período y las respuestas que se ensayan desde el gobierno local en relación a estas lógicas dominantes. La lectura de las transformaciones que se producen en el espacio físico puede ser comprendida como un proceso atravesado por disputas y conflictos, dado que intervienen diversos agentes (estado, organizaciones, empresas, habitantes, etc.) con lógicas, intereses y poderes diferentes, a partir de los cuales se desarrollan prácticas espaciales que generalmente se encuentran en tensión. En esta construcción se expresan desigualdades, tanto en el tipo de hábitat resultante en los nuevos territorios que se urbanizan, como en el acceso a las oportunidades que la economía de aglomeración ofrece a la población residente en la ciudad.

### **EJE 1: Planificación**

La contribución de **Pablo Elinbaum**, *Las dos caras del planeamiento urbano en la producción del espacio estatal*, desarrolla los conceptos de espacio estatal y lo vincula a la planificación. Define que es el espacio estatal (a partir de Brenner 2004) y vinculada a la producción del espacio (Lefebvre, en los 70s) y retoma autores de la geografía humana anglosajona (Soja, Massey, Smith) sobre los procesos de urbanización contemporáneos. Señala que el planeamiento como política pública asume un rol secundario en la producción del espacio, por las características que presenta en el contexto latinoamericano donde no constituye un campo disciplinar consolidado, con situaciones de vacancia teórica. Cita estudios comparados llevados a cabo por el autor que involucraron los casos de Argentina, México, Chile, Colombia, Uruguay, Brasil y Perú, donde se aborda la diversidad de marcos institucionales e instrumentales en la región. Se interpela: ¿por qué los planes urbanos no funcionan en nuestro contexto? Y menciona una respuesta de índole epistemológica, que tiene que ver con la idealización del planeamiento urbano, tanto desde la concepción modernista de un planeamiento racional y comprensivo, como del enfoque empresarial del planeamiento estratégico. Señala que los sistemas de planeamiento se conciben desde una mirada idealizada y formalista, lo mismo que la territorialidad del estado. Retoma a Jessop (2007) en una visión dinámica del Estado, y lo define como un conjunto de relaciones sociales y de poder, presenta los conceptos de selectividad, los proyectos y las estrategias estatales vinculadas con el territorio. Ejemplifica con el espacio estatal en la ciudad de Buenos Aires y los proyectos de la Villa Olímpica y la

reurbanización de la Villa 20. Como conclusión reflexiona que el espacio estatal (producido y sostenido por el planeamiento) es un terreno político y dinámico y que los desequilibrios territoriales son parte del carácter selectivo inherente a las políticas públicas.

**María Julia Schiavoni** desarrolla en su estudio el rol que tuvieron los grandes planes y obras de infraestructura física de fines del siglo XIX, en la construcción del territorio metropolitano de Córdoba. Aborda la idea de proyecto territorial complejo, que fue materializándose a través de sucesivos planes y obras para la provisión de agua potable, agua para riego y energía eléctrica, que se constituyeron en el soporte para el crecimiento metropolitano futuro y las sucesivas acciones de planificación del mismo. Sitúa el estudio en el contexto de la planificación regional que se llevaba adelante en Europa en ese tiempo y señala momentos significativos en el desarrollo metropolitano y la planificación, sobre la base de las principales transformaciones económico-productivas que incidieron en los procesos de crecimiento y la configuración actual del territorio. Presenta el abordaje teórico-metodológico de la investigación doctoral en curso sosteniendo como hipótesis que las grandes infraestructuras de agua y energía posibilitaron la urbanización del territorio metropolitano, y que la construcción de estos proyectos significó un objeto de planificación. Busca comprender las transformaciones que tuvieron lugar a partir de la construcción de las infraestructuras, contextualizarlas en función de los modelos de crecimiento para la ciudad latinoamericana.

**Pablo Ávalos** desarrolla una aproximación teórica sobre los conceptos de forma urbana y densidad. Señala que a partir de la segunda mitad del siglo XX los estudios de la forma urbana han iniciado una relevante producción de enfoques y conceptos desde la geografía y los estudios urbanos, ocupados en explicar el proceso de crecimiento y transformación de las ciudades. En la contribución identifica los principales referentes y hace mención a enfoques, abordajes y conceptos desde el vasto campo de la literatura sobre estos temas. Como resultado, se identifican diferentes líneas en las que se encuadran los estudios sobre forma urbana y estudios sobre densidad, este último entendido como término complejo y transversal en la conformación de las ciudades. Concluye con la importancia de profundizar en estos estudios que aporten a la planificación y el diseño urbano de calidad.

## **EJE 2: Transformaciones Territoriales**

**Carolina Peralta y Miriam Liborio** en el capítulo, *Extractivismo e informalidad en los escenarios tendenciales del mercado inmobiliario en la ciudad de Córdoba* abordan el desarrollo de escenarios producidos por el accionar de distintos agentes vinculados al mercado de la vivienda, que se producen a partir el año 2006 en la ciudad de Córdoba.

El análisis se realiza presentando casos paradigmáticos desde la perspectiva teórica del extractivismo urbano, la informalidad en la gestión urbanística, la irregularidad manifiesta a partir de las situaciones irresueltas y la captación de plusvalías a partir de inversiones estatales por parte del mercado inmobiliario. Presenta los efectos del crecimiento de la industria de la construcción en el medio local en el período 2001-2011, previo a la sanción de la Ordenanza de Convenios urbanísticos en 2012. Caracteriza las urbanizaciones producidas a partir de la sanción de este instrumento como un fenómeno de reurbanización por enclaves, con fragmentación en insularización a partir de un criterio normativo extraterritorial. En el escenario tendencial, se describen acciones de comercialización fraudulenta de barrios cerrados, la ocupación y edificación de áreas que contaban con afectación normativa como reserva verde urbana, la edificación y comercialización de áreas industriales obsoletas y la enajenación de bienes del Estado, acciones que tienen como denominador común, la urbanización privada. Las conclusiones dan cuenta de estas dinámicas y sus efectos en la configuración futura de nuestras ciudades.

**Denise Mattioli**, desarrolla aproximaciones conceptuales sobre la perspectiva socio-ecológica en los procesos de territorialización de las pequeñas localidades de las sierras de Córdoba. Parte de considerar los procesos extractivistas que tienen lugar en estas localidades y desde un enfoque que recupera los desarrollos de la ecología y los estudios urbanos y propone un cruce entre la dimensión ecológica y social. Retoma argumentos desarrollados por Massiris Cabeza (2005) sobre el ordenamiento territorial sostenible y presenta las elaboraciones de los eco-feminismos, sus cuestionamientos al modelo extractivista, en torno a las disputas de intereses públicos, privados y colectivos sobre los territorios y sus recursos. Los territorios serranos, se presentan como un espacio frágil por los efectos de la expansión del mercado inmobiliario, y por el incremento de población residente en localidades rurales que despliegan dinámicas urbanas en sus modos de vida. Sostiene que el enfoque socio-ecológico busca avanzar en una comprensión integral en el hábitat, redefiniendo las relaciones sociedad-naturaleza, en los modos de habitar los territorios. Desde este lugar considera que la elaboración de planes y políticas de intervención, deben evitar las lógicas especulativas y orientarse hacia procesos sostenibles y de cuidado integral de estas geografías. La perspectiva propuesta, en tanto postura política, busca involucrar subjetividades colectivas para frenar el avance de las lógicas extractivas.

**Fernando Vanoli**, en el capítulo *Zonas de sacrificio ambiental: una mirada desde la producción del espacio*, nos propone repensar las relaciones Naturaleza y Territorio. Vincula el concepto de espacio abstracto (Lefebvre 2013) con las lógicas funcionales y eficientes, de producción y expansión del capital y los mecanismos mercantiles, que despojan los atributos vitales del territorio y consideran que la naturaleza está su servicio.

Hace referencia a los conceptos de Justicia ambiental, para referirse a las disputas y conflictos territoriales, y al concepto de Zonas de sacrificio ambiental vinculados a la desigual distribución de los costos ambientales derivados de los procesos de desarrollo, que afectan a comunidades desfavorecidas en espacios contaminados. Analiza las configuraciones espaciales del periurbano, específicamente el caso de barrio Ituzaingó Anexo en la ciudad de Córdoba, un barrio obrero surgido en la década del 60 del siglo pasado, en el contexto de la expansión industrial de la ciudad, que cobra notoriedad a comienzos de este siglo, por las luchas ambientales que impulsan sus pobladores frente al avance de la frontera agrícola y el uso de contaminantes en los territorios periurbanos. Las zonas de sacrificio ambiental como contracara de los procesos de acumulación del capital, nos llevan a reflexionar sobre los procesos en curso y la necesidad de accionar desde la planificación para producir acciones de transformación.

**Sebastián Cortez Oviedo** en el capítulo *Turismo, tecnologías digitales y espacios públicos. Debates y propuestas en torno a la turistización en Córdoba* que desarrolla, aborda el nuevo paradigma social derivado de las tecnologías de información y comunicación. Centrando en el turismo como proceso económico y sociocultural, se propone analizar la incidencia de las tecnologías y plataformas digitales en el área central de la ciudad en relación a la puesta en valor del patrimonio y las transformaciones socio-urbanas en los espacios públicos. Caracteriza lo digital, en términos de semiósfera (Lotman 2019) es decir una supraestructura interpretativa que de sentido a las dinámicas al interactuar con un dispositivo inteligente. Menciona el concepto de metápolis, para caracterizar la topología urbana del orden digital y la hiperrealidad digital para designar una realidad múltiple que deviene de la interacción con los dispositivos. Lo urbano y lo turístico, se vinculan a partir del patrimonio y se asocian con los consumos culturales que posibilitan las nuevas tecnologías. Presenta la experiencia 70/30, en tanto oferta turística de experiencias memorables para público en general, diseñada desde la participación de actores, en el contexto de contingencia sanitaria por el COVID-19. Finalmente propone repensar el turismo desde procesos y dialécticas donde lo digital asume un rol preponderante.

### **EJE 3: Políticas Habitacionales**

**Ana Laura Elorza**, en el capítulo sobre *Segregación socioterritorial y su dimensión simbólica: la mirada de la prensa gráfica sobre los “barrios-ciudades”*, aborda desde las desiguales condiciones de acceso a lo urbano, la segregación residencial, particularmente desde las representaciones constituidas desde distintos tipos de hábitats y sus residentes. Sostiene que la construcción de las representaciones son, muchas veces, reforzadas desde los medios de comunicación, con efectos negativos de orden simbólico para sus residentes. A partir del análisis de fuentes secundarias,

(artículos periodísticos) se analizan en el artículo las representaciones publicadas en la prensa sobre estos territorios y sus pobladores, en el período temporal 2004- 2019. La relación entre segregación socio-territorial y producción de estigmatizaciones, se aborda desde las conceptualizaciones de Bourdieu, espacio social objetivado y habitus, o Wacquant en la identificación del espacio distintivo, como estigma territorial. Se argumenta que la construcción de subjetividades, sentidos y estigmas, en torno a los barrios de relocalización de villas, contribuyen a sostener las desigualdades y representan barreras en el acceso a los bienes y servicios.

Las conclusiones demuestran que lo publicado en los medios, tiene un rol central en las construcciones subjetivas sobre los barrios de vivienda social producidos a través de políticas públicas, en la medida que no reconocen al barrio como el lugar de vida de las personas, donde tienen lugar procesos colectivos y organizativos y donde tampoco se reconoce el rol de las políticas públicas en la conformación de estas interpretaciones.

**Paula Rosa** nos presenta un capítulo denominado Hábitat popular, participación y territorio. Experiencias organizativas para el mejoramiento de viviendas en el AMBA, que aborda la problemática del déficit cualitativo desde las experiencias conjuntas que llevan adelante las comunidades de barrios populares.

El trabajo se enmarca en proyectos de transferencia desarrollado por CEUR/CONICET y la Asociación Civil Madre Tierra, financiados por el Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS) del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva. Parte de conceptualizar la vivienda como un producto social y cultural dando centralidad al acto de habitar. Define, retomando a Ortiz Flores 2004, la producción social del hábitat como procesos generadores de espacios habitables que se realizan por autoproducción y sin fines de lucro e involucran a organizaciones sociales. Presenta distintos proyectos desarrollados, como la implementación de micro créditos para el mejoramiento de viviendas, el modelo de gestión de la ONG Madre Tierra en la Villa 21/24, el desarrollo de un software para el seguimiento de los microcréditos y el diseño de dispositivos hogareños para el tratamiento de aguas grises. Las conclusiones valoran las fortalezas que devienen del proceso de transferencia desarrollado, como por ejemplo, la participación de los habitantes, la nueva racionalidad económica que se construye en el grupo, la articulación de saberes técnicos y de los participantes, en base a las necesidades e intereses de los habitantes; y el rol de las organizaciones sociales como mediadores entre los conflictos y las soluciones a gestionar.

**María Florencia Sosa** aborda la problemática de la localización residencial de programas habitacionales públicos para población vulnerable y su relación con la estructura de oportunidades presente en el contexto de inserción. A partir de indicadores sobre el efecto vecindario, reflexiona sobre la incidencia de la localización

en el capital espacial que despliegan los habitantes. En el contexto de intensificación de las desigualdades socio espaciales, se implementan en Latinoamérica programas habitacionales, que presentan como rasgo común en los diferentes contextos: la localización periférica. La prevalencia de una lógica de mercado, explica, en parte el acceso al suelo en los bordes urbanos. Desde enfoques basados en alcanzar una mayor justicia socio-espacial en el territorio, retoma conceptualizaciones que permiten resignificar el derecho a la ciudad, y redefinir la importancia de la localización en la afectación de condiciones sociales, políticas, económicas y culturales.

**Alejandro Brunelli Giorgis**, aborda el crecimiento de la tenencia de la vivienda en alquiler, tomando como caso de estudio la ciudad de Córdoba. Desde una perspectiva de género analiza las dificultades para alquilar que se presentan en el caso de hogares a cargo de mujeres y otras identidades de género disidentes. Basándose en datos censales y de la encuesta permanente de hogares y en los resultados de una encuesta virtual, demuestra el incremento del acceso a la vivienda en alquiler y el aumento de los hogares con jefatura femenina, en tres cortes temporales (2001, 2010, 2018). Las mayores dificultades se explican a partir de la relación entre alquileres y deciles de ingresos y se referencias datos de las localizaciones prevalentes en este universo de estudio. Vincula la precariedad laboral y de ingresos con las dificultades para hacer frente a un alquiler y las exigencias de recibos de sueldo, garantías y requerimientos para afrontar gastos y su impacto diferencial para las mujeres; además de otras cuestiones como tenencia de hijos, identidades disidentes o conformación de la pareja que permiten explicar el desplazamiento hacia el mercado informal de alquileres. En las reflexiones finales señala la necesidad de contemplar acciones en la política pública que puedan atender las crecientes desigualdades de género.

**Mariel Ávila** presenta una reflexión sobre la Política Federal de Vivienda y la incidencia que ha tenido en el desarrollo urbano en la ciudad de La Rioja. Los programas habitacionales que se implementaron en el período 2003-2015, en el marco de las estrategias de reactivar de la economía y el empleo, generaron un fuerte impacto en la ciudad en término de cantidad de soluciones habitacionales materializadas, y sus efectos en el desarrollo de nuevas extensiones urbanas periféricas, en un sector denominado Ciudad Nueva. La política habitacional y su abordaje sectorial es analizada y la luz de los espacios urbanos que se construyeron atendiendo a la disponibilidad de suelo y a las tensiones resultantes de su implementación entre la gestión local y provincial en el desarrollo del proyecto urbano del área en cuestión. El impacto de la inversión estatal en la ciudad y el alcance masivo de la política desarrollada, ha reconfigurado no solo un nuevo polígono de intervención, sino los nexos con el tejido urbano existente, planteando interrogantes sobre las desigualdades intraurbanas y la sustentabilidad de un patrón de crecimiento extendido y monofuncional.

# 1

## Crecimiento urbano, políticas de vivienda y transformaciones territoriales

M. Cecilia Marengo<sup>1</sup>

### El proceso de urbanización ¿resignificado?

Diversas investigaciones desarrolladas en el último tiempo en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (grupo vinculado al IDH-CONICET/UNC), tienen como denominador común: el estudio de las transformaciones producidas en el espacio físico, vinculadas a los procesos de crecimiento urbano. Desde una perspectiva centrada en el urbanismo este enfoque de la problemática, incluye la descripción y caracterización de las formas y procesos que se materializan durante su desarrollo e involucra también, el análisis crítico del rol del Estado y de las políticas de intervención, así como de los instrumentos de planificación que se ponen en juego al momento de incorporar nuevos espacios habitables en la ciudad.

En una aproximación por conceptualizar ciudad, observamos que puede ser comprendida desde diferentes enfoques, según cual sea el abordaje que se pretenda realizar, o las categorías analíticas sobre las que se base el estudio. En el caso de las investigaciones que venimos desarrollando, nos interesa relacionar el estudio de las transformaciones en el espacio residencial que se producen en los territorios de borde,

---

<sup>1</sup> Arquitecta, Magister en Diseño Arquitectónico y urbano, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba (UNC) Argentina; Ph.D, por la Universidad Tecnológica de Delft – Holanda. Investigadora Independiente CONICET en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat GV. IDH-CONICET. Profesora Titular UNC. Directora de la Carrera de Doctorado en Arquitectura (DoctA) y del Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB) FAUD. Profesora regular de seminarios de posgrado y doctorado. Ha dirigido proyectos de investigación en la temática de políticas habitacionales y desarrollo urbano, gestión del diseño y otros de índole académica. Categoría I del Programa de Incentivos Docente Investigador del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina. SPU. [mcmarengo@unc.edu.ar](mailto:mcmarengo@unc.edu.ar)



con las políticas públicas que orientan su producción y materialización. Para avanzar en ello proponemos desarrollar en este capítulo un breve marco de referencia analítico-conceptual que aborda las ideas y debates sobre las cuestiones urbano - habitacionales vinculadas al proceso de urbanización que surgen en las últimas décadas.

Cuando hablamos de proceso de urbanización lo entendemos como el resultado de la concentración de población y actividades (sociales, culturales, económicas, entre otras) que se desarrollan en un espacio físico y sobre un recurso escaso: el suelo urbano. En algunos países de América Latina, este proceso se realizó con un ritmo acelerado, vinculado con la industrialización por sustitución de importaciones y la migración poblacional rural-urbana que tuvieron lugar a mediados de siglo pasado. El crecimiento demográfico tuvo como correlato transformaciones en la estructura físico-espacial de las ciudades, en mayor medida en las capitales de los países latinoamericanos. Se tradujo en la demanda de suelo, vivienda y servicios para alojar a la población, en la extensión física de la urbanización y en el surgimiento de nuevos barrios y también, villas miseria y asentamientos precarios, e impulsó acciones por parte del Estado dirigidas a proveer alojamiento la población que no podía alcanzar condiciones dignas de habitabilidad por sus propios medios. A partir de la década del noventa en los países latinoamericanos, las tendencias demográficas se modificaron respecto a las décadas anteriores, presentándose indicadores de crecimiento mayores en las ciudades intermedias y pequeñas, respecto a las ciudades capitales. (Rodríguez y Villa 1998). Por otra parte, surgieron transformaciones, procesos y condiciones socioespaciales que condujeron a nuevas interpretaciones sobre lo urbano y resignificaron las relaciones entre los habitantes y el medio construido con la producción de espacios residenciales de la mano de la inversión inmobiliaria privada, que se localizaron preferentemente en los territorios de borde (Marengo, M.C; Lemma, M. 2017), pero también impulsaron procesos de renovación en las áreas centrales de las ciudades.

Silveira, (2019, p. 21) con una mirada desde la geografía, considera que el crecimiento urbano debe ser abordado como un fenómeno; y esto significa “entender la ciudad en su constitución, en sus relaciones, en sus contradicciones, pensando en los contextos en que las cosas ocurren y en las escalas que interrelacionan los diferentes procesos que tienen lugar en un territorio y recuperando además, los vínculos invisibles que existen entre ellas”. Para comprender la urbanización hay que considerar los procesos en contextos más amplios (e interdisciplinarios) que se vinculan con problemas político-económicos, sociales y culturales. Es decir, entender cómo los actores producen ciudad en un lugar determinado, donde la materialidad permite encuadrar determinadas acciones en el espacio.

El concepto de proceso de urbanización expresa, una visión temporal y dinámica de construcción de lo urbano-edilicio; donde intervienen los activos generados -como el suelo urbanizado y las edificaciones- y la acción estatal en la creación y regulación de

las normas que rigen los criterios de planificación urbana y el acceso a las condiciones de urbanización. El Estado actúa en diferentes momentos del proceso para alcanzar condiciones de crecimiento sustentable, ya sea para prevenir efectos adversos (ex ante) o para corregir las externalidades negativas derivadas del crecimiento urbano (ex post).

Como menciona Gaete Feres (2002) la ciudad es también, un área de inversión tendiente a construirla y, por lo mismo, a recibir los proyectos destinados a producir, preferencialmente, activos fijos (suelo urbanizado y edificaciones) que, por el crecimiento y concentración de la población en un determinado territorio (proceso de urbanización) y por la dinámica del desarrollo urbano soportado por un recurso escaso (el suelo) están generalmente, sujetos a un proceso de valorización creciente. Esto genera por lo tanto, en los inversionistas y en los promotores, expectativas de ganancia y vincula el modelo socio-económico de desarrollo con la producción del espacio urbano. Refiriéndose al modelo vigente en Chile, donde prevalece la gestión privada, señala el autor que “podemos entender la ciudad como un área territorial a la cual concurren múltiples agentes y en donde se expresan necesidades factibles de convertirse en demandas e iniciativas factibles, a su vez, de convertirse en ofertas. Es decir, (la ciudad) puede ser entendida como un mercado de iniciativas reguladas por el Estado”. (op.cit. 2002, p.2).

Coincidimos con Carmona, y Burgess (2001) que en cada período histórico de la sociedad, la planificación y las políticas urbanas han respondido a una diferente articulación en la relación Estado-Mercado. Las influencias de las presiones globales (externas) en las políticas públicas urbanas y en el desarrollo social inciden y deben ser consideradas si lo que se busca es comprender esa articulación. En las últimas décadas, la relación entre el Estado y el Mercado, se ha modificado sustancialmente respecto a etapas previas (como lo fue la de industrialización en el siglo pasado). En parte debido a los avances tecnológicos producidos en el contexto internacional (con la globalización e internacionalización de la economía, la sociedad y la cultura) y también en parte, por las respuestas que desde el contexto nacional y local, se fueron ensayando de cara la mayor apertura económica e integración regional que se fue dando en los procesos productivos, económicos y sociales. Este escenario, está signado por la intervención de actores económicos en el espacio urbano con una mayor escala respecto a etapas precedentes y por una nueva interpretación de las condiciones en que se desenvuelve el desarrollo urbano que muchos autores caracterizan como de intensificación de los procesos de mercantilización y financiarización (de Mattos, 2016; Rolnik, 2018).

### **Transformaciones urbanas en un contexto de desigualdad**

Harvey (2014, p.24) argumenta que la urbanización desempeña un papel particularmente activo en la absorción del producto excedente que los capitalistas

producen continuamente en búsqueda de plusvalor y explica, basándose en la teoría marxista, la conexión entre el capitalismo y el proceso de urbanización en diferentes períodos históricos<sup>2</sup>. Define la condición actual como otro gran cambio de escala en el proceso de urbanización, vinculado a la creación de instituciones e instrumentos financieros que inciden en la producción urbana. Este cambio de escala geográfica cada vez mayor, se asocia con procesos de “destrucción creativa que implican la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad” (p.45). La condición común en estos estudios es un proceso urbano de alcance planetario y con un desarrollo geográfico desigual.

Lefebvre (1974) sostiene que un modo de producción organiza su espacio y su tiempo, al igual que ciertas relaciones sociales que se proyectan en el territorio. De Mattos, (2015) afirma que este autor (tempranamente en los 70’s) logró explicar las razones estructurales y coyunturales de las transformaciones urbanas que se estaban produciendo y que derivarían en un incontenible proceso de urbanización de escala planetaria. Señala entre ellas, el hecho que la construcción dejó de ser un sector subordinado de la economía (en el sentido de proveer los espacios que requiere el desarrollo de las distintas actividades humanas) para convertirse en uno primordial, una actividad generadora de riqueza, (localizada en el tejido de la ciudad) donde “el espacio pasa a formar parte de las nuevas y modernas escaseces. Esta escasez, mantenida y utilizada, en torno a los núcleos urbanos permite una especulación desenfrenada”, (ibid. pg. 25) que es lo que va a dar lugar a los procesos de mercantilización del desarrollo urbano, que se inician hacia finales del siglo XX y se consolidan e intensifican en el siglo XXI. En las últimas décadas, las ciudades han sufrido transformaciones vinculadas a la reestructuración del sistema capitalista. Estas dinámicas se explican por la imposición de lo financiero sobre lo productivo y la “financiarización en la capacidad de la urbanización para absorber los excedentes de capital” (de Mattos 2016, p.24).

Desde comienzos del nuevo siglo distintos investigadores dan cuenta de los rasgos distintivos que adquiere la producción del espacio en el período actual (Harvey, 2000; Borja, 2007, De Mattos, 2010, entre otros) vinculando los procesos económico-financieros, con los cambios en la morfología urbana. Uno de los principales rasgos señalados, es la desestructuración y reestructuración de la ciudad y sus espacios, “que se expanden en forma ilimitada” (de Mattos, 2016 p. 26) asociados a las mayores oportunidades de reproducción del capital que se presentan en el contexto urbano. La magnitud relevante que adquieren los procesos de extensión del crecimiento urbano, es señalado como un cambio de escala respecto al anterior período de

---

2 Cita como ejemplo el caso de París del Segundo Imperio (1852-1870) con Napoleón III que impuso un vasto programa de inversiones en infraestructura para absorber el capital excedente y las obras llevadas a cabo por Hausmann y el ambicioso programa de autopistas norteamericanas, llevado adelante en la posguerra, que implicó un cambio radical en los modos de vida.

industrialización, que muchos caracterizan como urbanización regional extendida o metropolización extendida (de Mattos, 2010). Brenner (2013, p.44) menciona que “el proceso emergente de urbanización extendida está produciendo una estructura variopinta que, en lugar de concentrarse en puntos nodales o de circunscribirse a regiones delimitadas, se teje ahora de manera desigual y con una densidad cada vez mayor en grandes extensiones de todo el mundo”. Se desdibujan los límites entre lo rural y lo urbanizado que se vuelven más difusos. Esta idea impacta además, en lo que se considera urbano. Brenner 2013, menciona la necesidad de considerarlo como una categoría analítica y teórica (abstracta) antes que como un espacio o área de referencia geográfica definida (cuestión que también es retomada por de Mattos, 2016). Desde esta perspectiva, lo urbano designa una serie de procesos, transformaciones y situaciones relacionales, que buscan explicar las actuales condiciones socio-espaciales.

La extensión del crecimiento se relaciona además, con los avances en las condiciones de conectividad y movilidad posibilitadas por la tecnología y con los modos de gestión empresarial de las grandes compañías urbanizadoras. Como consecuencia de ello se incrementan de los índices de consumo de suelo urbanizado por habitante, (Angel Shalomo 2010, de Mattos, 2016, Marengo, 2015). Las nuevas modalidades de ocupación del suelo avanzan en fragmentos discontinuos, por sobre el crecimiento continuo (en mancha de aceite) característico del período anterior de industrialización.

El proceso de mercantilización del desarrollo urbano donde la captura de plusvalía en forma privada se visualiza como el criterio urbanístico dominante (De Mattos, 2010), se materializa en un modelo de ciudad, segregada, fragmentada, con urbanizaciones cerradas, donde se reestructuran los modos de producción del suelo urbano y los patrones de uso y de localización de actividades. Las morfologías urbanas se modifican no sólo en las nuevas extensiones de suelo que se incorporan en los bordes sino además en las áreas centrales. Las dinámicas de renovación urbana, que en consecuencia con esta tendencia, son promovidas desde la gestión local, buscan modernizar los centros históricos, recuperar el patrimonio arquitectónico, promover el turismo y el desarrollo de actividades terciarias en áreas consideradas degradadas o en proceso de turgurización, que se presentan atractivas para el desarrollo de la inversión privada. Surgen proyectos residenciales promovidos por iniciativa privada, que dan respuesta a nuevas demandas y modifican sustancialmente las formas del tejido edilicio, los usos del suelo y las actividades, respecto a etapas precedentes. En algunos casos, se promueven grandes proyectos de gestión empresarial que re significan e intensifican usos, aprovechan las ventajas de localizaciones vacantes u obsoletas (por la migración de funciones industriales, o de servicios) evidenciando cambios en las densidades edilicias y en la escala de las operaciones. Las diferentes intervenciones vinculadas con inversiones inmobiliarias se realizan de manera

selectiva en los nuevos tipos de proyectos inmobiliarios y residenciales de gran escala, y han modificado la organización, el funcionamiento y la apariencia de las principales ciudades del mundo (de Mattos 2016).

Secchi, (2000, p.153) señala que lo que caracteriza a la ciudad contemporánea es el fragmento y la movilidad acrecentada, y que estos rasgos se vinculan con cambios en la estructura de la temporalidad de los individuos ligados a una mayor autonomía, comparativamente con los procesos que tenían lugar en la ciudad moderna. La ciudad contemporánea, no presenta las características de continuidad en su modo de articulación en la división espacial y social del trabajo, en las jerarquías y en las conexiones centro-periferia. El cambio fundamental es la discontinuidad y la materialización del fragmento, la conectividad de nodos urbano-metropolitanos y formas de ocupación cada vez más dispersas. En este contexto, la localización y la accesibilidad, entendida como el acceso a la movilidad, se presentarían como las principales variables para comprender la estructura de los territorios periféricos y las condiciones de producción y uso del espacio.

Harvey, 1989; Brenner 2013; de Mattos 2016, (basados en Lefebvre 1974, que menciona los conceptos de implosión / explosión para caracterizar la dinámica de la urbanización) se refieren a las transformaciones urbanas y las describen mencionando el concepto de “destrucción creativa del espacio urbano”. Con ello señalan procesos, transformaciones, proyectos y luchas emergentes, que se conectan a la generalización desigual de la urbanización a escala planetaria (Brenner 2013, p.49) y al carácter dinámico que la misma tiene bajo el orden capitalista.

Aun cuando muchos de los rasgos son comunes a varias regiones, en la línea de investigación en curso<sup>3</sup>, se busca poner el foco en los procesos que tienen lugar en el contexto de la ciudad de Córdoba, es decir, abordar los arreglos institucionales particulares que se producen en un determinado período y las respuestas que se ensayan desde el gobierno local en relación a estas lógicas dominantes. Basándose en el análisis de las prácticas, las redes de relaciones y las respuestas institucionales, la importancia de la investigación radica en comprender los procesos socio-espaciales específicos del lugar donde se territorializan y al mismo tiempo, los rasgos comunes que presentan con otros contextos o lógicas dominantes (antes mencionadas) que es señalado como “carácter geográficamente variable de la urbanización”<sup>4</sup> (Brenner N., 2013, p.50).

---

3 Proyectos actualmente en desarrollo bajo mi dirección: Transformaciones urbanas y políticas públicas habitacionales. El Programa Mi Casa Mi Vida en Córdoba a más de una década de su implementación. PICT 2018 CONICET 3792 – PIP 994/2017 y Transformaciones urbanas y políticas públicas. La producción de espacio residencial periférico: agentes y prácticas. SECyT- Consolidar / CONICET.

4 Brenner N., (2013, 50) menciona que una característica de este proceso es que “las relaciones socioespaciales contradictorias del capitalismo (...) se territorializan (...) y al mismo tiempo se generalizan”.

La lectura de las transformaciones que se producen en el espacio físico de una ciudad se relacionan con las condiciones y características de una determinada sociedad. La producción del espacio urbano-residencial, puede ser comprendida como un proceso atravesado por disputas y conflictos, dado que intervienen diversos agentes (estado, organizaciones, empresas, habitantes, etc.) con lógicas, intereses y poderes diferentes, a partir de los cuales se desarrollan prácticas espaciales que generalmente se encuentran en tensión. En esta construcción se expresan desigualdades, tanto en el tipo de hábitat resultante en los nuevos territorios que se urbanizan, como en el acceso a las oportunidades que la economía de aglomeración ofrece a la población residente en la ciudad.

### **Planificación urbana y arreglos institucionales público-privados**

Harvey, D. (2000) considera que la ciudad es el resultado de un proceso de urbanización, y que toda teoría general de la ciudad, ha de relacionar de algún modo, los procesos sociales con la forma espacial que la misma asume, señalando de esta manera que el acento en el estudio de la cuestión urbana debería estar puesto en la comprensión de los procesos, antes que en la descripción de la forma física. Los procesos, menciona, están mediados por las cosas que producen, sustentan y disuelven; y por las permanencias, que son las bases de la existencia cotidiana (y en ello menciona las relaciones sociales y los objetos materiales, entre otras). Considerar la urbanización como un proceso (o una multiplicidad de ellos) que produce una mezcla singular de permanencias espacializadas y relacionadas entre sí, donde lo social y lo espacial están en permanente relación / tensión, marca una ruptura con el pensamiento urbano del siglo XX, donde la planificación física ponía el acento en el diseño de aquellas formas espaciales más adecuadas para atender las demandas sociales, basadas en un determinismo espacial, que “presuponía que el diseño social podría lograrse mediante el diseño de la forma física” (op. cit. p.187).

Esta condición de poner en relación forma espacial y proceso social, se presenta compleja desde el punto de vista de la planificación, porque requiere de interdisciplina, y recurrir a normas ética o indagar sobre preferencias sociales. Sin embargo, como menciona Harvey (1977, p. 47) es posible reexaminar “los mecanismos que rigen las decisiones de inversión pública como privada con sus inevitables efectos distributivos sobre el ingreso real de los diferentes sectores de la población”. Desde esta perspectiva, nos interpela a analizar, los instrumentos de planificación vigentes para ordenar el crecimiento urbano y los efectos derivados de su aplicación, visibilizados en las formas urbanas producidas y en la configuración espacial resultante. El estudio de cuáles son los efectos en la redistribución urbana de los espacios producidos, en un sentido amplio, podría considerar como dimensiones analíticas: los efectos en los procesos de valorización de suelo, la localización de equipamientos y de infraestructura de servicios y las condiciones de accesibilidad (que posibilitan o restringen las nuevas localizaciones), el acceso a la movilidad prevista en los espacios

urbanizados o las características de la segmentación socio económica del área derivada de la mixtura poblacional (y sus efectos en la segregación residencial), por mencionar algunas.

Cuenya, 2019, analiza el rol que despliegan los municipios en Argentina y las acciones en términos de planificación, examinándolas desde las ideas de políticas urbanas más democráticas e inclusivas y vinculándolas a las capacidades político-institucionales que pueden poner en juego los actores locales para incidir en la gestión del desarrollo. Es decir, cómo a partir de las regulaciones y restricciones en el uso del suelo, los municipios pueden desarrollar políticas urbanas inclusivas y pueden aplicar instrumentos que permitan la recuperación de plusvalías derivadas de la valorización del suelo, que resulta del proceso de urbanización.

Reconoce tres aproximaciones: la primera, es la que hace foco en los derechos de propiedad individual consagrados en la Constitución vigente y donde las intervenciones del sector público en la gestión del suelo urbano son limitadas, el “dejar hacer”. La segunda, es la aproximación empresarial donde el Estado promueve las asociaciones público-privadas, y donde la creación y captura del incremento del valor del suelo se aprovecha para financiar el desarrollo urbano. Esta orientación, se inicia con la planificación estratégica en los noventas, y da lugar a procesos más flexibles en las regulaciones urbanísticas orientados a garantizar una mayor rentabilidad y promover el desarrollo de proyectos de gestión privada. En la actualidad, se inscriben en los conceptos de extraterritorialidad (Liborio, 2019) con el que se designan aquellas normas que se sancionan atendiendo a un requerimiento de desarrollo urbano particular de iniciativa privada (como puede ser el caso de los grandes proyectos urbanos, que apelan a regulaciones específicas).

Finalmente, una tercera aproximación que caracteriza como socialmente orientada. Es la que considera que la captura de plusvalía es legalmente necesaria y socialmente justa, y que el Estado debería promover para poder desarrollar políticas públicas de inclusión social y cohesión territorial. Estos enfoques comienzan a formularse en algunos países latinoamericanos<sup>5</sup> a raíz de las profundas desigualdades sociales existentes que se manifiestan en el crecimiento urbano con la mayor informalidad en el acceso al suelo y la vivienda (como puede ser el crecimiento exponencial de asentamientos informales y tomas de tierra).

En el caso de Argentina, la consolidación de una lógica mercantil en el desarrollo urbano se vincula con los arreglos institucionales impulsados por los gobiernos desde fines de siglo pasado, en el contexto de políticas neoliberales que se inician en la década de los noventa. En contextos de recurrentes crisis y ajuste estructural, se

---

<sup>5</sup> Cuenya, 2019, menciona los casos de Brasil y Colombia, y en Argentina los casos de Puerto Norte en Rosario y las propuestas de Habitar Argentina.

promueve una mayor apertura a la intervención de los actores privados en la producción del hábitat edificado, en consonancia con los procesos de privatización de servicios y descentralización de las políticas públicas.

En el año 2005 y en consonancia con la necesidad de impulsar la participación de inversiones privadas en el desarrollo de proyectos de infraestructura, el Poder Ejecutivo Nacional sanciona el Decreto 966/2005 de Régimen Nacional de Iniciativa Privada; con la intención de propiciar arreglos institucionales más ágiles para la canalización de las iniciativas, explícitamente lograr una oferta más amplia de proyectos y servicios y encuadrar jurídicamente la intervención de proyectos privados en las obras públicas y en los desarrollos urbanísticos. Estas condiciones, repercuten en los criterios que sustentan la planificación urbana y promueven nuevas iniciativas y visiones que desde la gestión local buscan impulsar la inversión privada para el desarrollo de obras, nuevas urbanizaciones e infraestructura urbana, en un contexto donde los recursos estatales para el desarrollo urbano son cada vez más limitados.

En el caso de Córdoba, las transformaciones en el marco normativo, con la implementación del modelo de gestión público-privada, se materializa con la aprobación de la Ordenanza de Convenios Urbanísticos, sancionada hace ya casi una década (12077/2012). La ordenanza permite revisar las condiciones de fraccionamiento, uso y ocupación del suelo, a partir de las iniciativas que presentan los privados, que se resuelven de común acuerdo con el municipio y que prevén la captura de parte de la plusvalía generada por la nueva urbanización o por las modificaciones en las condiciones normativas, en términos de la edificabilidad prevista, a través del convenio. La misma impacta significativamente en las visiones sobre la planificación del desarrollo urbano y la posibilidad de establecer límites para su crecimiento, que había sido el tópico central en los estudios y acciones desarrolladas hasta fines del siglo pasado en la ciudad. Los actores predominantes en la creación de nuevo suelo urbanizado, se asocian con la gestión de las empresas urbanizadoras, destacándose casos de convenios de gran escala, que promueven significativas extensiones de suelo, que amplían la disponibilidad y la oferta vacante de suelo urbanizable de promoción privada.

### **Las políticas habitacionales en el contexto de mercantilización del suelo urbano**

En diferentes estudios se reconocen algunas características comunes en las políticas habitacionales implementadas en diferentes contextos como el caso de Chile, Brasil, o Argentina; por una parte las marcadas desigualdades sociales, derivan en acciones focalizadas hacia la población más vulnerable. Por la otra, si bien algunos trabajos observan que las políticas desarrolladas las ciudades de la región en las últimas décadas pueden considerarse exitosas en términos cuantitativos, persisten condiciones derivadas de la localización periférica de los conjuntos, que representan limitaciones en el acceso a la calidad de vida urbana. Estas, devienen de una



urbanización extensiva en baja densidad, principalmente en las periferias de las ciudades, con menor o mayor grado de integración urbana, condicionados por el valor del suelo y el comportamiento especulativo de los mercados de tierra (Ziccardi, 2015; Carrión y Hanley, 2005; Hidalgo Dattwyler, 2019). Las políticas habitacionales que se han formulado para atender la demanda y el déficit habitacional en los últimos años, no han dado cuenta de un abordaje integral de la cuestión; han priorizado la construcción de viviendas nuevas en localizaciones periféricas y de baja calidad, antes que revisar las causas estructurales que están detrás del acceso desigual al mercado del suelo urbano y los impactos en términos de los entornos construidos, la falta de oportunidades de empleo y de acceso a equipamientos <sup>6</sup>, como también los costos en la extensión de servicios urbanos que deben asumir los gobiernos locales, entre otros aspectos. (Elorza, Marengo 2021)

Fernández Wagner (2015) al analizar el sistema de la vivienda pública en Argentina señala las marcadas diferencias que se presentan respecto a la producción de vivienda que tuvo lugar durante el siglo XX en el contexto europeo. Ello deviene (según el autor) del hecho que la política habitacional en nuestro contexto, opera siempre en forma residual, sin haber podido alcanzar impactos significativos que hayan podido incidir en los precios del suelo (para evitar la localización periférica de la vivienda social), o en el valor de la misma como parte de un stock habitacional de escala significativa en la ciudad. Menciona, que “la política habitacional en Argentina no se ha basado en grados o formas de desmercantilización total o parcial de la vivienda... pues de hecho el Estado no ha realizado intervenciones significativas en el mercado de la vivienda, sino lo que ha hecho es conformar un stock de vivienda pública (agregado por fuera del mercado) cuya influencia en el mercado de la vivienda es relativamente baja o marginal. Tampoco se tiene registro que el volumen de lo construido pueda haber contribuido a la baja de los precios de la vivienda” (ibid. p.57). De hecho un dato significativo que aporta en este sentido es que durante la etapa de implementación del FONAVI, la incidencia del costo del suelo en el total del monto de obra a ejecutar, ascendía al 10%. Esto condicionaba la localización de los programas (tanto en el caso de los conjuntos multifamiliares como unifamiliares de vivienda) en áreas periféricas, con menores servicios e infraestructura y consecuentemente menores costos de suelo urbano. Mientras que “desde la salida de la convertibilidad la incidencia del suelo en el precio final de los inmuebles se incrementó del 10% al 40%. Paradójicamente, esto no significó mejores localizaciones, sino que puso en evidencia el manejo especulativo de la oferta de suelo y la dificultad para localizar la vivienda social en el tejido urbano, dando como resultado mayores extensiones y

---

6 Rodríguez y Sugranyes, (2005) señalan las situaciones de precariedad habitacional de los “con techo” en Chile, Zicardi (2016) menciona la problemática de “gente sin casa y casas sin gente” para señalar la cantidad de vivienda vacía en los conjuntos habitacionales construidos en las periferias de México; o el término “precariópolis” de Hidalgo Dattwyler (2019) para referirse a las condiciones de estas urbanizaciones periféricas.

enclaves periféricos en términos de localización de la política habitacional en las dos décadas del siglo XXI". (Fernández Wagner 2015, p.85)

Estas cuestiones recurrentes en la política habitacional ya eran señaladas por Yujnovsky (1984), cuando señala que la producción habitacional se desliga de la estructura urbana y que las intervenciones se limitan a concebir la vivienda como una unidad individual de edificación en un lote, aislada de su inserción en la ciudad, sin abordar otras dimensiones como la renta del suelo y la configuración espacial resultante (enfoque vivierendista).

La mercantilización del suelo condiciona la implementación de la política, ya que queda sujeta a los valores de mercado, observándose en el último período un incremento de la incidencia del valor del suelo en el costo final, sin que ello implique mejores localizaciones. Se presentan otras condiciones, que se relacionan con la implementación de la política y la incidencia de los procesos de mercantilización urbana y se relacionan con la articulación (o falta de ella) entre los diferentes niveles del Estado para su gestión y materialización. Como caso, se pueden mencionar las políticas implementadas a partir del 2003, que se orientaron fuertemente a reactivar la economía, centrando la importancia en el desarrollo de obras públicas como motor de crecimiento y generador de empleo. Los Programas Federales de vivienda, que se construyeron en todo el país, implicaron una recentralización de las acciones y un gran mecanismo de ejecución financiera y estuvieron asociados con la exigencia de ejecución de los programas en un período acotado de tiempo, lo cual de no cumplirse podía modificar la asignación de recursos. (Fernández Wagner, 2015, Rodulfo, 2015, Falú y Marengo 2015). Si bien se recuperaron altos niveles de inversión, la falta de articulación de la política habitacional con una política de suelo, intensificó los procesos especulativos sobre la tierra urbanizable, valorizando localizaciones periféricas y produciendo una ocupación extensiva sobre tierras inicialmente rurales, la premura por los plazos de ejecución también incidió en la disponibilidad de localizaciones para los proyectos.

En el marco de los Programas Federales, la gestión del suelo urbanizable para las localizaciones de los planes, quedó en mano de los Institutos provinciales de Vivienda, quienes fueron los encargados de proveer las localizaciones, desarrollar el proyecto y la urbanización. Paradójicamente, la falta de articulación entre los diferentes niveles del Estado (provinciales y municipales) derivó (en el caso de Córdoba) en que las localizaciones se resolviera desvinculadas de los criterios de planificación para la expansión física. Como resultado se materializaron urbanizaciones discontinuas, alejadas de la mancha consolidada, y en áreas designadas como de uso rural que demandaron un cambio de uso de suelo para posibilitar la extensión de los servicios básicos por parte de las empresas prestatarias<sup>7</sup>. La desconexión entre política

---

7 Algunas problemáticas derivadas de la localización del programa Mi Casa Mi Vida, desarrollado en Brasil, son comunes a lo observado en Córdoba, como la falta de articulación con las políticas municipales, los

habitacional y planificación urbana, deriva en la localización de recursos desvinculados de una estrategia de crecimiento físico, en consecuencia no colaborara en la consolidación áreas vacantes o densificación de zonas subutilizadas y que cuentan con infraestructura de servicios que pudieran ser promovidas desde una intervención estatal.

En estudios previos (Falú, Marengo 2015; Marengo, Elorza 2016, 2019) hemos analizado la política habitacional en la ciudad de Córdoba, reconociendo sus efectos en la estructura urbana, como por ejemplo procesos de intensificación de la segregación residencial socioeconómica, desequilibrios entre la infraestructura disponible y la concentración residencial, así como la configuración de estigmas hacia los pobladores de los barrios construidos por el Estado, para la relocalización de villas de emergencia. Considerando que el acceso a la vivienda se produce a través del subsidio estatal en el caso de las políticas habitacionales públicas (según el nivel de ingresos del grupo social), quienes no logran resolver la cuestión habitacional (ya sea accediendo por sus propios medios al mercado formal o a través de las políticas públicas), producen otras modalidades de acceso informal.

En el contexto de intensificación de las desigualdades sociales de las últimas décadas, esta condición impacta en la producción de los entornos donde se localiza la vivienda estatal. Al observar las transformaciones físicas que han tenido lugar en estos espacios a más de diez años de su materialización, reconocemos la vinculación existente entre los barrios de producción estatal y la conformación de nuevos territorios autoproducidos a través de procesos de ocupación informales o irregulares en permanente evolución y crecimiento, dado que se materializan contiguos a las áreas de expansión producidas por los programas habitacionales públicos (Elorza, Marengo et. at. 2021). De esta forma, reconocemos que otra arista que se suma en el proceso de mercantilización en el acceso al suelo además de la localización periférica de los programas públicos, es la producción y ocupación espontánea de territorios próximos a ellos, con ocupaciones informales, irregulares y asentamientos con alta precariedad social y físico-espacial.<sup>8</sup>

## **Reflexiones finales y posibles hipótesis para una investigación prospectiva**

El abordaje conceptual desarrollado en este capítulo, ha permitido identificar algunas cuestiones que consideramos centrales, que están vinculadas al proceso de

---

problemas de localización derivados de la falta de servicios, o la escasa articulación con la política urbana que derivó en la extensión y fragmentación del tejido urbano metropolitano, entre otras.

8 Monayar V., (2011) señala que a pesar de las acciones en materia de política de vivienda desarrollada en Córdoba, llama la atención que las situaciones de informalidad se sigan reproduciendo. Por ejemplo, al analizar cuantitativamente la evolución de la informalidad entre 1990 y 2010, se observa que las villas se incrementaron en un 7,8%, los loteos fraudulentos lo hicieron en un 25% y las tomas de tierra 69,6%, en el ejido administrativo del municipio de Córdoba.

urbanización y que surgen en las últimas décadas. A modo de síntesis reconocemos: a) los cambios en la relación estado – mercado, signados por la intervención de los actores económicos en el desarrollo urbano con una escala mayor respecto a etapas precedentes; b) la lógica predominante de mercantilización y financierización del desarrollo urbano, que considera a la ciudad como un activo para el resguardo del capital, la búsqueda de plusvalor, y la reproducción de la riqueza, c) un desarrollo geográfico desigual y en la intensificación de las condiciones de inequidad en las ciudades, con la desposesión de cualquier derecho a la ciudad por amplias mayorías de población, y d) la extensión significativa de suelo urbanizable y la reestructuración de la ciudad y sus espacios, en el proceso de crecimiento urbano, con el desarrollo de proyectos y nuevas formas edilicias, vinculadas con la movilidad particular acrecentada y la mayor autonomía de los individuos.

Como mencionábamos previamente, poner en relación el estudio de la forma espacial y los procesos sociales, se presenta como un escenario complejo desde el punto de vista de la planificación. Sin embargo, reconocemos que es un punto de partida para abordar la mercantilización del desarrollo urbano y sus efectos en los territorios de borde y permitirá nuevos marcos explicativos sobre los efectos redistributivos de la acción que desarrollan los actores públicos (en la planificación y gestión del desarrollo urbano) como los privados, con la materialización de las urbanizaciones.

En el caso de Córdoba, es posible detectar rasgos comunes con los señalados en otros contextos e identificar a la vez, situaciones particulares que devienen de las respuestas que se ponen en práctica en el medio local. Las transformaciones vinculadas al crecimiento urbano, presentan como características:

-La extensión de suelo urbanizable, que se produce en la última década, producto de la mayor flexibilización normativa y las articulaciones con actores privados a partir de un nuevo instrumento de planificación, como la ordenanza de convenios urbanísticos.

-Los resultados obtenidos, en trabajos previos señalan un indiscutible crecimiento de la población en las áreas periféricas, lo cual no sólo implica una serie de consecuencias económicas, sociales y urbanísticas a tener en cuenta, sino que además, introduce interrogantes sobre la sustentabilidad del modelo de crecimiento urbano de la ciudad en las últimas décadas.

-Se observa que el modelo de ocupación y uso del espacio evoluciona hacia una disminución de la densidad. Los sectores periféricos aun cuando incrementan la población, presentan densidades poblacionales relativamente bajas y un patrón de ocupación del espacio que tiende a una mayor dispersión. Estas transformaciones impactan no sólo la movilidad y los desplazamientos cotidianos, sino también ponen en evidencia la inequidad implícita en el proceso de ocupación (subocupación) del espacio, en las posibilidades de acceso al suelo urbanizado con la infraestructura y los equipamientos compatibles con un hábitat y vivienda adecuados.

En este sentido se observan limitaciones, por parte de una demanda social cada vez más amplia, de acceder a localizaciones y nuevo suelo urbanizado por el mercado en la última década, que cuentan con los mayores niveles de provisión de servicios, infraestructura, equipamiento instalado y acceso a los medios de movilidad urbana, en las nuevas áreas de crecimiento por extensión.

-La producción y reproducción de situaciones de informalidad urbana, dan cuenta de la persistencia de las dificultades de acceso al suelo y la vivienda que presenta gran parte de la población vulnerable que habita en nuestras ciudades, y la falta de respuesta desde el Estado para atender esta situación.

-Por otra parte, la existencia de tierra vacante en zonas que cuentan con provisión de servicios e infraestructura, que no son ofrecidas en el mercado de suelo urbano. El mantenimiento de suelo urbano apto vacante, es un indicador de la debilidad de la gestión municipal para promover una gestión eficiente del suelo, así como un indicador del proceso de mercantilización del desarrollo urbano, que expresa inequidad territorial.

-Los nuevos instrumentos de planificación que se ponen en juego, a la vez de fomentar y favorecer las iniciativas privadas, también prevén la captura de parte de la plusvalía generada, lo que puede ser un indicador positivo en la búsqueda de equidad frente al agotamiento de recursos para el desarrollo urbano por parte del gobierno local.

-Las urgencias por resolver la cuestión habitacional, derivan en la adquisición de suelo en localizaciones periféricas con los recurrentes gastos en extensión de la infraestructura urbana y las consecuencias por la falta de acceso a condiciones de centralidad por parte de los habitantes (vinculado al acceso y calidad de los servicios urbanos).

La materia pendiente, es desplegar acciones de planificación orientadas hacia una gestión más democrática e inclusiva, examinando la factibilidad de implementar algunos instrumentos de gestión del suelo orientados a promover mejores localizaciones en los programas habitacionales públicos (como por ejemplo oferta de lotes con servicio, bancos de tierra, procesos de regularización, reservas de tierras públicas, entre otras) que puedan atenuar los efectos del proceso de mercantilización del desarrollo urbano y promover condiciones de crecimiento con equidad y sustentabilidad.

### **Referencias bibliográficas**

- Brenner, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. Nueva Sociedad, nº 243, 38-66.
- Borja, J.(2007). Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. [En línea]. EURE. 33(100): 35-50. ISSN 0250-7161.

- Carmona, M; Burges R. (2001). Strategic Planning and Urban projects. Responses to globalization from 15 cities Transformations 4. The Netherlands, Delf University Press.
- Carrión, F.; Hanley, L. (2005). Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable. Flacso Ed, Quito
- Cuenya, B. (2019). Planning Approaches to the Management of Land Value Increments in Argentina, Planning Practice & Research. DOI <https://doi.org/10.1080/02697459.2019.1636550>. Pg 406-418
- de Mattos, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De la ciudad a lo urbano generalizado. Revista de geografía Norte Grande, (47), 81-104. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022010000300005>
- de Mattos C.;Link, F. (2015). Lefebvre revisitado: capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad. Santiago. Ril Editores Colección Estudios urbanos UC.
- de Mattos, Carlos A. (2016). "Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana". Sociologías, 18(42), 24-52. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004202>
- Elorza, A; Marengo M.C (2021). "Nuevos territorios en entornos de programas habitacionales públicos. Asentamiento informal parque Ituzaingó Anexo II en Córdoba, Argentina", en Revista de Direito da Cidade, vol. 13, nº 1. ISSN 2317-7721. pp.185-206.
- Falú, A.; Marengo C. (2015). El Plan Federal en Córdoba, luces y sombras en su implementación. Nuevos programas viejas soluciones. En Barreto y Lentini (comp.) Hacia un apolítica integral del hábitat. Ed. Café de las Ciudades.p.29-96
- Fernández Wagner, R. (2015). El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda. En Barreto y Lentini (comp.) Hacia un apolítica integral del hábitat. Ed. Café de las Ciudades.p.29-96
- Gaete Feres, G. (2002). Urbanismo público y gestión urbana privada. El caso chileno. en *Revista Urbana en Línea*, N° 9; Bogotá, Colombia, 2002.
- Harvey, D. (2000). Mundos urbanos posibles. En: RAMOS, Ángel Martín. Lo urbano en 20 autores contemporáneos. Barcelona, Universidad Politécnica de Catalunya. p. 118-132.
- Harvey, D. (1989). The urban experience. Basil Blackwell.
- Harvey, D. (2014) .Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Bs As. Ed. Akal.
- Hidalgo Dattwyler, R. (2019). Políticas de vivienda social y la Precariópolis estatal. Conferencia Flacso. Ecuador, 04 de febrero, archivo en MP3, 00:47:34. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/15458>
- Lefebvre, H. (1991) .1974, The production of space, Oxford: Blackwell.
- Liborio, M. (2019). La ciudad bajo el signo del neoliberalismo, privatopía, extraterritorialidad y extractivismo urbano. Ed. FAUD- UNC. (Tesis doctoral) Recuperado de: <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/13497>
- Marengo, C.(2015). Sprawl and Density, Towards a Dispersed Urban form The Case of Córdoba City – Argentina Journal of engineering and architecture; Madison; vol. 3 p. 1 - 12

- Marengo, M. C.; Elorza A, (2016). Vivienda social en Córdoba: efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano (1991- 2008). *Revista INVI*, 86, 31, 119-144.
- Marengo, C.; Lemma M. (2017). "Ciudad dispersa y fragmentada. Lecturas de forma urbana en emprendimientos habitacionales privados, Córdoba 2001-2010" en Cuaderno Urbano vol. 22. Resistencia.
- Marengo, M. C; Elorza A, Sosa F. (2019). "Transformaciones territoriales, políticas públicas y espacios periféricos Conjuntos de vivienda social en Córdoba (Argentina) a una década de su materialización". *Revista XI SIIU*, Barcelona. <https://revistes.upc.edu/index.php/SIIU/article/view/6784>
- Monayar, V. (2011). Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. *Territorios*, 24: 113-130.
- Rodríguez , J.; Villa, M. (1998). Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: Hechos en su contexto. En Jordan R y Simeoni D. (comp.) *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Ministerio Degli Affari Esteri. Cooperazione Italiana LC/L117 CEPAL.
- Rodulfo, M. B; Boselli, T. (2015). ¿Quo vadis FONAVI? Una perspectiva de la política habitacional en Argentina. En Barreto y Lentini (comp.) *Hacia un apolítica integral del hábitat*. Ed. Café de las Ciudades.p.29-96
- Rolnik, R. (2018). Prólogo. En Hernández, M. y Diaz García V. (Coord.) *Visiones del hábitat en América Latina* (pp. 7-11). Ed. Reverte, Madrid.
- Secchi B.(2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Fuencarral. Madrid.
- Shlomo, A., Jason. P., Daniel L., Blei, A-, (2010). *The Persistent Decline in Urban Densities: Global and Historical Evidence of 'Sprawl'*. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper. [Online] Available: [https://www.lincolninst.edu/pubs/download.asp?doc\\_id=1085&pub\\_id=1834](https://www.lincolninst.edu/pubs/download.asp?doc_id=1085&pub_id=1834)
- Silveira, ML, (2019). Globalización, territorio y ciudad, buscando esquemas de interpretación, en Marengo Mc y Buffalo, *Crecimiento urbano hacia una transformación sustentable del territorio*. Ed. FAUD – UNC.
- Yujnovsky O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ziccardi, A. (2015). *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

## 2

# Las dos caras del planeamiento urbano en la producción del espacio estatal

Pablo Elinbaum<sup>1</sup>

### Las dos caras del planeamiento urbano en la producción del espacio estatal

El “espacio estatal” es aquel que crea el estado para definir su territorialidad. Se trata de un concepto acuñado por Neil Brenner en su libro *New state spaces* de 2004 que se entronca con una línea de investigación más amplia y conocida –la producción del espacio–, iniciada por Henri Lefebvre a mediados de los sesenta y retomada desde los ochenta, en diferentes instancias de revisión epistemológica, a partir de lo que luego se denominó como “giros espaciales”. Autores provenientes del campo de la geografía humana anglosajona, como Edward Soja, Doreen Massey y Neil Smith aportaron elementos fundamentales para cimentar el nuevo corpus teórico de la espacialidad resultante de los procesos de urbanización contemporáneos, específicamente revisando las nociones de territorio, red, lugar y escala.

Pese al enorme avance que supusieron estas teorías para los estudios urbanos, algunas causalidades centrales de los procesos de urbanización, como por ejemplo el papel que juega el planeamiento en la producción del espacio, quedaron al margen de su agenda. Cuando hablamos de planeamiento urbano, debemos entenderlo como

---

<sup>1</sup> Pablo Elinbaum es arquitecto (UNR), magíster en proyectación urbanística y doctor en urbanismo por la Universidad Politécnica de Cataluña en Barcelona. Actualmente es Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) en Buenos Aires, codirector de la Línea Desarrollo Urbano, profesor de urbanismo en la Universidad Torcuato Di Tella y coordinador del taller de tesis doctoral en el Programa de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento. En el ámbito profesional, colabora en diversos planes urbanos y de ordenación territorial, asesorando a organismos del sector público y privado. [pabloelinbaum@conicet.gov.ar](mailto:pabloelinbaum@conicet.gov.ar)



un tipo específico de política pública, un conjunto de técnicas de gobierno aplicadas al espacio físico de la ciudad, atadas a un estilo normativo, de regulación y de intervención, y a la convergencia de diversos actores –la “comunidad de planeamiento”–, dentro de un mismo proceso de toma de decisiones (Healey, 1997).

En el contexto latinoamericano, el planeamiento urbano no constituye un campo disciplinar consolidado, ni cuenta con el apoyo de líneas de investigación institucionalizadas e influyentes como en los países del Norte. No existe el “*planning*” (noción paraguas que sintetiza la convergencia de diversas tradiciones centenarias, como la urbanística, la regulación del suelo o la aproximación discrecional inglesa) ni los tratadistas que marcan la agenda de los temas de investigación y los debates (como Patsy Healey, Andreas Faludi, Louis Albrechts, Joaquín Farinós, Juli Esteban, solo por mencionar algunos de los más citados), ni los masivos congresos como los que organizan la *Association of European Schools of Planning* (AESOP) o la *Association of Collegiate Schools of Planning* (ACSP), en Estados Unidos.

Como consecuencia de lo anterior, constatamos que el alcance de la bibliografía especializada sobre la planificación urbana en América Latina es aún limitado. Si bien existen diversos estudios de casos aislados, aún no hay trabajos que indaguen en su especificidad. Esa vacancia teórica motivó la realización de un extenso estudio comparado de los sistemas de planeamiento latinoamericanos que involucró los casos de Argentina, México, Chile, Colombia, Uruguay, Brasil y Perú (Galland y Elinbaum, 2018). Publicada en la revista *DISP – The Planning Review*, esta investigación se enfocó en indagar en los procesos de institucionalización de los marcos normativos y en la especificidad de la práctica profesional de lxs planificadorxs, en base a un mismo protocolo de seis preguntas acerca del estado del arte del planeamiento urbano, los grados de articulación entre la teoría y la práctica, los modelos de formación académica de los planificadores y la transferencia de conocimiento, entre otros de los temas abordados. Una de las principales conclusiones que derivó del análisis cruzado de los casos fue que, pese a la inmensa diversidad de marcos institucionales e instrumentales, en todos los países se implementan planes en al menos tres niveles administrativos básicos (municipio, provincia y nación). Incluso, algunos países cuentan con marcos que integran todos los niveles, como el caso de México, con la Ley General de Asentamientos Humanos, o el caso de Brasil, con el *Estatuto da Cidades*.

Después de que esta investigación fue publicada, quedaron obviamente varios temas abiertos. Pero lo más curioso fue que, entre participantes y coordinadores, se instaló un malestar a partir de la impresión general de que el planeamiento urbano “no funciona”. Primeramente, ese consenso se justificó a partir del sesgo en la selección de los autores, todos investigadores formados en Europa, muy cercanos a las

referencias canonizadas del Norte. Aunque, en base a los resultados de investigaciones posteriores, la exploración de la bibliografía latinoamericana y los comentarios recogidos en diversas entrevistas, se pudo constatar que gran parte de lxs planificadorxs locales también razonan del mismo modo: no solo consideran que el planeamiento era ineficiente, sino que en muchos casos lo adjetivaban como “subdesarrollado”. En ese punto surgió naturalmente una nueva pregunta de investigación: ¿por qué los planes urbanos no funcionan? o, precisando el interrogante, ¿por qué tenemos “la sensación” de que los planes no funcionan? Estas preguntas no son del todo novedosas. Se trata de cuestiones que nos interpelan directamente a todxs aquellxs que investigamos estos temas, a lxs que trabajamos como planificadorxs y, sobre todo, a lxs que enseñamos urbanismo.

El malestar disciplinar que se mencionaba más arriba tampoco es nuevo. De hecho, se entronca en una tradición de investigaciones que, desde la década del sesenta, ha intentado dilucidar el “dilema” del planeamiento urbano desde diferentes campos. En este sentido, caben mencionar las críticas a la linealidad entre los procesos de diseño e implementación de los planes (Simon, 1979; Linblon, 1959), los cuestionamientos a la racionalidad administrativista y los “problemas raros” (*wicked problems*) identificados en el corazón de la teoría general del planeamiento (Rittel y Webber, 1973). También podemos incluir en este registro crítico el desdén por los modelos de gran escala y la modelística computacional de la planificación (Douglass, 1973), los cuestionamientos postmodernos al planeamiento racional comprensivo, en particular, la pulsión de lxs tecnócratas a disociar los medios y los fines, tanto como los problemas socioeconómicos y los de diseño (Faludi, 2000). Más recientemente, desde el campo de la teoría de la comunicación, algunos seguidores de Habermas, como Judith Innes, han criticado el hermetismo y la autonomía disciplinar, perforando la carcasa blindada de las instituciones de lxs arquitectxs y urbanistas.

Si bien se produjo muchísima teoría crítica y aplicada acerca de los dilemas del planeamiento urbano, la pregunta aún persiste: ¿por qué los planes no funcionan? En general las respuestas suelen argumentarse en una supuesta crisis instrumental (Cf. Massiris, 2008; Garay, 2020). Aunque, sin embargo, después de tantas décadas de armar y desarmar modelos de gestión, implementar un sinfín de políticas enlatadas y apelar a las sesudas recomendaciones de los autodenominados *think tanks*, deberíamos considerar, quizás, que el problema va por otro lado: no se trata de una cuestión tecnológica, sino epistemológica. El problema radica en la tenaz idealización del planeamiento urbano.

Esta concepción idealizada y abstracta de la disciplina se evidencia en diferentes aspectos. En primer lugar, aparece en los referentes teóricos que aún mantienen una raíz básicamente modernista, propia del planeamiento racional-comprensivo del

siglo pasado, generalmente enfocada en objetivos genéricos que interpelan a la humanidad sin parcialidades, y en horizontes de desarrollo supersticiosos, cerrados y a largo plazo, como si lxs planificadrxes contaran con una bola de cristal. La concepción abstracta de la planificación urbana también proviene del enfoque empresarial del planeamiento estratégico, del voluntarismo de sus “modelos deseados”, tristemente oscurecidos por la cruda realidad de los problemas más acuciantes y por la urgencia de aquellxs que no pueden esperar (Elinbaum, 2020a).

La idealización proviene también de los referentes empíricos que suelen utilizar lxs planificadrxs latinoamericanos. Éstos se evidencian en las “buenas prácticas” que, desde los años de la Alianza para el Progreso, son divulgadas por las Naciones Unidas, tanto como en las adaptaciones de los planes franceses, españoles, alemanes y norteamericanos. La importación mecánica de los métodos utilizados en los países industrializados, poco a poco, forjó en lxs planificadrxs locales una imagen extremadamente formalista de los sistemas de planeamiento. Es notoria, en muchos casos, la obsesión con los enormes marcos institucionales, con las grandes orquestaciones de leyes, instrumentos y escalas subsidiarias, con la imagen purista del planeamiento en cascada y la falacia de las políticas *top-down* que, concebidas en el nivel nacional, supuestamente deberían aterrizar inmaculadas en el nivel local. La abstracción disciplinar también se produce en el proceso de la división gremial de las escalas, por ejemplo, en la separación taxativa entre planeamiento urbano y territorial, como si el “territorio” empezara donde termina la “ciudad” o como si éste fuese algo “más grande” que un municipio (Galland y Elinbaum, 2015).

Esta mirada formalista sobre los sistemas de planeamiento es la misma que los planificadores suelen tener sobre el Estado. Cuando se refieren a él escribiéndolo con mayúsculas, cuando lo consideran como un árbitro neutral y, sobre todo, cuando lo conciben en términos puramente institucionales, no hacen más que soslayar las relaciones históricas y estructurales, tales como la opresión de ciertas clases sociales y la persistente división del trabajo. Para dar un ejemplo, podemos aludir al enfoque neutral que comunican los informes de la CEPAL o del BID, informes en los cuales se cuantifican cientos de indicadores, se mide la pobreza y la corrupción, pero nunca se indaga en las causas. Lo que aún parece más problemático de esta mirada idealizada y formalista de los sistemas de planeamiento es la forma en que se concibe la territorialidad del estado: los ámbitos de intervención, las jurisdicciones, los niveles administrativos, como si el espacio estatal fuese algo dado, una referencia que siempre estuvo ahí, sobre la cual nunca se cuestiona ni cómo ni porqué ni quién la produce.

A partir de las cuestiones planteadas, el objetivo de este capítulo apunta a reflexionar sobre los procesos de producción del espacio estatal para discutir el papel de los

planificadores y de los planes urbanos, más allá de su imagen formalista e idealizada. Este objetivo general se apoya en otros dos más específicos. En primer lugar, se apunta a contribuir a la epistemología de la producción del espacio, articulando diferentes enfoques teóricos. Y, de forma complementaria, a través del segundo objetivo específico, se pretende profundizar en la metodología para el análisis empírico del espacio estatal, sus procesos y formas, en base a una aproximación multidimensional.

A partir de los objetivos planteados, se propuso una metodología de tipo cualitativa y constructivista en la que se combinan etapas exploratorias y descriptivas, teorías generales acerca del Estado y del espacio (basadas, sobre todo, en los postulados de Bob Jessop y Henri Lefebvre), y diversas teorías sustantivas, mencionadas más arriba, que discuten la epistemología del planeamiento urbano.

En cuanto a la evidencia empírica, este trabajo se sustenta en la discusión de los resultados de dos investigaciones recientes y enmarcadas en un proyecto más amplio (Cuenya et al. 2020). En la primera de estas investigaciones se indagó en el particular proceso de estructuración del espacio estatal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, producido a través de la articulación de los planes generales (implementados para todo el municipio) y los planes especiales (implementados en sectores parciales), problematizando la genealogía del espacio estatal porteño mediante la delimitación y conceptualización de tres episodios clave (Elinbaum, 2020b). En la segunda investigación, se estudió la interrelación entre dos recientes planes especiales –el conjunto de viviendas de la Villa Olímpica y la reurbanización de la Villa 20–, concurrentes en la Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La elección de este caso se debe al dinamismo y a la diversidad de los proyectos de regulación e intervención urbanística que concurren en el mismo distrito. La indagación en los cambios del planeamiento urbano apunta a mostrar la particular estructuración histórica de la territorialidad estatal de Buenos Aires que no debe confundirse ni con la evolución del proceso de urbanización ni con un *racconto* histórico de los planes urbanos porteños. La periodización propuesta apunta a construir la genealogía del espacio estatal y, por lo tanto, se enfocará más en los conceptos que en las tramas históricas.

En cuanto a las categorías de análisis, en las dos investigaciones mencionadas, la indagación se centró, por un lado, en el vínculo de dos dimensiones del planeamiento urbano –la institucional y la instrumental– y, por otro, en la consideración de tres escalas de análisis: la municipal, la comunal y la de los distritos especiales. Se optó por esta aproximación multiescalar para evidenciar las causalidades entre las dimensiones y las unidades de análisis, y, sobre todo, para explicitar los sutiles procesos de reescalamiento de las políticas públicas y el carácter estratégico de las intervenciones estatales.

En cuanto a las fuentes, los estudios de caso se apoyaron en el análisis de diversos documentos oficiales (planes, proyectos, normas, convenios, reglamentos, etcétera), en la realización de entrevistas a informantes clave, y en la creación de planos y cartografías *ad hoc* para contribuir con nuevas explicaciones para estos fenómenos y objetos de estudio.

Este capítulo se estructura en cuatro partes. Después de la introducción, en el segundo apartado, se describe el marco conceptual de la investigación. En la tercera parte, se discuten los resultados de los estudios de caso para concluir, por último, con una serie de reflexiones convergentes en los planes analizados.

### **La producción del espacio estatal**

Como ya se ha mencionado, en el marco de esta investigación concurren varias líneas teóricas, tales como el análisis institucionalista, la etnografía de la práctica profesional, la teoría comunicativa y la aproximación estratégica-relacional. Este último enfoque, desarrollado por politólogo inglés Robert Jessop, se basa en la crítica al entendimiento formalista del “Estado”, a su definición como pretexto, a su consideración como si fuese una organización estable y autónoma que opera de forma omnipresente –casi milagrosa– para mantener integrados a la sociedad y al territorio. Lo que aporta la teoría de Jessop es una visión más dinámica del Estado, entendiéndolo no como un sujeto (no es el gobierno haciendo de Estado), sino como un conjunto de relaciones sociales y de poder que, eventualmente, cristalizan en instituciones (Jessop, 2007). Estas instituciones parecen permanentes, pero en realidad son el resultado de continuas luchas sociopolíticas. Por lo tanto, la estabilidad de las instituciones estatales nunca está garantizada.

Esta investigación se centra en tres conceptos clave de la teoría de Jessop, los más oportunos para analizar el planeamiento urbano. El primero se refiere a la idea de “selectividad” que muestra cómo las instituciones del estado privilegian ciertas clases sociales, intereses, actores, territorios y escalas por sobre otros. La noción de “selectividad” no debe entenderse como una forma discrecional de intervenir, sino como la relación dinámica entre las estructuras estatales heredadas y las nuevas iniciativas políticas del estado.

A estas iniciativas, Jessop las separa en dos tipos. Por un lado, define los “proyectos estatales” que son aquellas iniciativas que intentan mantener o modificar la estructura del Estado para darle unidad funcional y coordinación operativa, por ejemplo, a través de los regímenes tributarios, parlamentarios y normativos. Mientras que el segundo tipo de iniciativa política se refiere a las “estrategias estatales” que apuntan a movilizar

el circuito del capital a través de formas específicas y selectivas de intervención socioeconómica. Estas son, por ejemplo, la (des)regulación de los precios, del mercado de divisas o de las leyes salariales.

Ambas nociones, proyectos y estrategias, pueden traducirse en términos espaciales. En este sentido, como lo señalaba Brenner (op. cit.), las instituciones estatales también privilegian algunas geografías por sobre otras. De este modo, los proyectos espaciales determinan la territorialidad "formal" del Estado, delimitando jurisdicciones y estableciendo niveles administrativos, como base para diseñar los sistemas de planeamiento. Así queda conformado el tablero de operaciones que permite coordinar y articular las regulaciones urbanísticas y las inversiones en servicios e infraestructuras. Aunque los proyectos también sirven para modificar el espacio estatal. Por ejemplo, permiten subdividir los municipios en comunas, o bien fundir varios municipios en nuevas comarcas o regiones.

De forma análoga, la traducción espacial de las estrategias estatales alude a las intervenciones del Estado que tienen como fin privilegiar el desarrollo económico y social de algunos territorios por sobre otros. Algunas de las estrategias más comunes son los acuerdos para establecer la división espacial del trabajo, las exenciones impositivas a ciertas actividades productivas y la creación de distritos temáticos. En este sentido, podemos decir que las estrategias diluyen el purismo de la forma espacial del Estado o, dicho de otro modo, anulan la horizontalidad entre las jurisdicciones formalmente autónomas y descentralizadas.

Si bien las estrategias y los proyectos tienen funciones específicas y lógicas autónomas de operación, en la práctica están tenazmente vinculadas. La relación entre ambas iniciativas se puede explicar metafóricamente como las dos caras de un bordado donde la figura del anverso es clara y familiar (el plano proyectual) y la figura del reverso es ininteligible (el plano estratégico). No obstante, pese a ello, ambas caras están atadas y tensadas con el mismo hilo. Podemos decir entonces que los proyectos y las estrategias mantienen una relación dialéctica, en la medida que se ajustan y condicionan mutuamente.

### **El planeamiento urbano en la producción del espacio estatal porteño**

A partir del marco conceptual definido en el apartado anterior, en este punto se discutirán los resultados del estudio de caso del planeamiento urbano en la Ciudad de Buenos Aires. En base a la consideración de los dos momentos de investigación mencionados por sus correspondientes escalas y temporalidades, se pretende ofrecer explicaciones complementarias sobre los modos de concebir y analizar la producción del espacio estatal. La primera instancia de investigación se basó en la construcción de una genealogía capaz de dar cuenta de la singular estructuración histórica del

espacio estatal porteño a lo largo del siglo XX. El segundo momento de investigación se centró en el particular proceso de producción del espacio estatal, acotado a un período reciente y caracterizado por la concurrencia del mismo partido político en la Nación, la Provincia y la Ciudad que le permitió al gobierno porteño establecer un nuevo “estilo de planeamiento”, tal como pudo evidenciarse en la articulación de dos planes de sector emblemáticos como el de la Villa Olímpica y el de la reurbanización de la Villa 20, ambos ubicados en el territorio de la Comuna 8.

### ***Genealogía del espacio estatal de la ciudad de Buenos Aires***

El caso del planeamiento urbano porteño y su interrelación con el sector sudoeste (la actual Comuna 8) es un caso productivo no solo para desentrañar la genealogía de su espacio estatal (Elinbaum, 2019), sino también para reflexionar sobre la reciprocidad entre los proyectos y las estrategias estatales (ver figura 1).

En primer lugar, la reinterpretación de la genealogía del planeamiento urbano pone en relieve el carácter dinámico y complementario entre la división espacial del trabajo y los modelos de ordenación urbanística. En ese sentido, el proyecto de ciudad fordista para Buenos Aires, impulsado entre las décadas de los cuarenta y sesenta, puede interpretarse hoy no tanto como un intento por industrializar la ciudad, sino como una serie de simulacros de modernización que desdibujan la continuidad del vector de desarrollo urbano decimonónico dado por la promoción exclusiva de la renta inmobiliaria y la estabilidad del modelo territorial consumista y agroexportador, donde las industrias siempre están en otro lado. En este sentido, los intentos de modernización urbana, representados en el Código de Edificación de 1959 y en el Plan Director de 1962, más que operativos, fueron ideológicos; estuvieron movilizados por el mito de Buenos Aires como ciudad europea e industrial. No obstante, ahora que la economía postfordista impone el modelo urbano terciario, atado a los servicios y al turismo, el nuevo Código Urbano de 2019 puede ofrecer una nueva imagen de Buenos Aires capaz de posicionarse a la par de las capitales del Norte, haciendo gala de la modernización sin haber sido jamás una ciudad industrial. En este sentido, junto con el auge del planeamiento estratégico, basado en criterios *ecofriendly* e indicadores enlatados, el nuevo código calza justo en el esquema de la cultura emprendedora, creativa y *smart* que ya no necesita pensar la ciudad y sus problemas en términos estructurales ni históricos ni urbanísticos.

La segunda reflexión genealógica evidenció los vínculos entre la estructuración histórica del espacio estatal y los desequilibrios territoriales entendidos como causas directas de los proyectos del Estado. La correlación entre estos proyectos permite explicar cómo, cuándo y por qué se producen los espacios estatales selectivos, tal como se evidencia en el suroeste porteño. La primera diferenciación se ve en la delimitación municipal de 1904 que separa “la ciudad” no solo de su hinterland

regional, sino también de ese “afuera” que es el resto del país. En cambio, hacia adentro, las primeras cartografías de Buenos Aires representan la ciudad como un espacio de regulación homogénea. Espacio que soslaya en su interior cualquier particularidad territorial, no solo por la impericia en el relevamiento o la nula sensibilidad paisajística, sino, sobre todo, porque este espacio urbano fue concebido para ofrecer, al menos en teoría, las mismas posibilidades de inversión privada y de renta. Durante el proceso de consolidación de la ciudad, se descubre que obviamente algunos lugares producen deseconomías, ya que son más caros de urbanizar que otros (tal es el caso de los territorios inundables del Sudoeste). Surgen así los espacios de oferta –o “áreas a promover”– que, ante la indiferencia de la inversión privada, devienen en espacios transitorios. Tal como figuran en los planos del Plan Especial Parque Almirante Brown de 1962, las áreas a promover albergan los usos no deseables y poco lucrativos, tales como los vertederos y los grandes conjuntos de vivienda social. Son, en general, los lugares donde los sucesivos gobiernos municipales ubican sistemáticamente a los pobres, eventualmente, flexibilizando la radicación de las villas miseria. Se trata, sin embargo, de un proyecto de ida. A largo plazo, el déficit de inversión acumulado durante varias décadas produce una estructuración histórica cada vez más difícil de revertir. Planes comunales, proyectos de reurbanización de villas miseria, grandes equipamientos, eventos deportivos, distritos económicos y unidades de inclusión social no han logrado hasta la fecha revertir la falta de inversión acumulada durante casi un siglo.

En tercer lugar, la reinterpretación genealógica del espacio estatal porteño también permite reflexionar sobre las estrategias espaciales del Estado. Los episodios analizados muestran dos formas específicas de intervención socioeconómica. Por un lado, podemos mencionar una serie de estrategias “clásicas” que caracterizan el proceso de urbanización capitalista como, por ejemplo, ceder la iniciativa del desarrollo urbano a las inversiones privadas pioneras, concentrar los conjuntos de vivienda social en los terrenos más baratos (ergo, periféricos), cambiar los usos del suelo dejando “fuera de norma” a las actividades menos redituables, revalorizar el suelo urbano mediante el aumento discrecional de la edificabilidad, desagregar los usos del suelo en distritos con programas indefinidos para facilitar las concesiones a medida de las promociones inmobiliarias, etcétera.

La segunda camada de estrategias es más sofisticada. Surge en la década de los noventa, no tanto del campo del urbanismo, sino del mundo empresarial y gerencial. Una de las más relevantes es la creación de nuevas jurisdicciones con competencias urbanísticas descentralizadas como, por ejemplo, las comunas porteñas creadas por ley en 2005. Este proyecto, que a primera vista puede interpretarse como una acción democrática y progresista, sirvió para introducir las diferentes partes de la ciudad en el régimen de los territorios “emprendedores” y autosustentables. La fragmentación comunal instauró nuevos espacios estatales que distorsionan la lectura de los problemas urbanos estructurales o, dicho de otro modo, que van a contra mano del



reequilibrio territorial. La responsabilidad de solucionarlos ya no es del gobierno de la ciudad, sino de cada comuna que, además, formalmente, debe procurar sus propios recursos, creando sus propios negocios. Así, por ejemplo, la reurbanización de las villas miseria depende hoy, en gran parte, de recuperar las plusvalías de las promociones desarrolladas a través de los fideicomisos de los grandes desarrollos inmobiliarios.

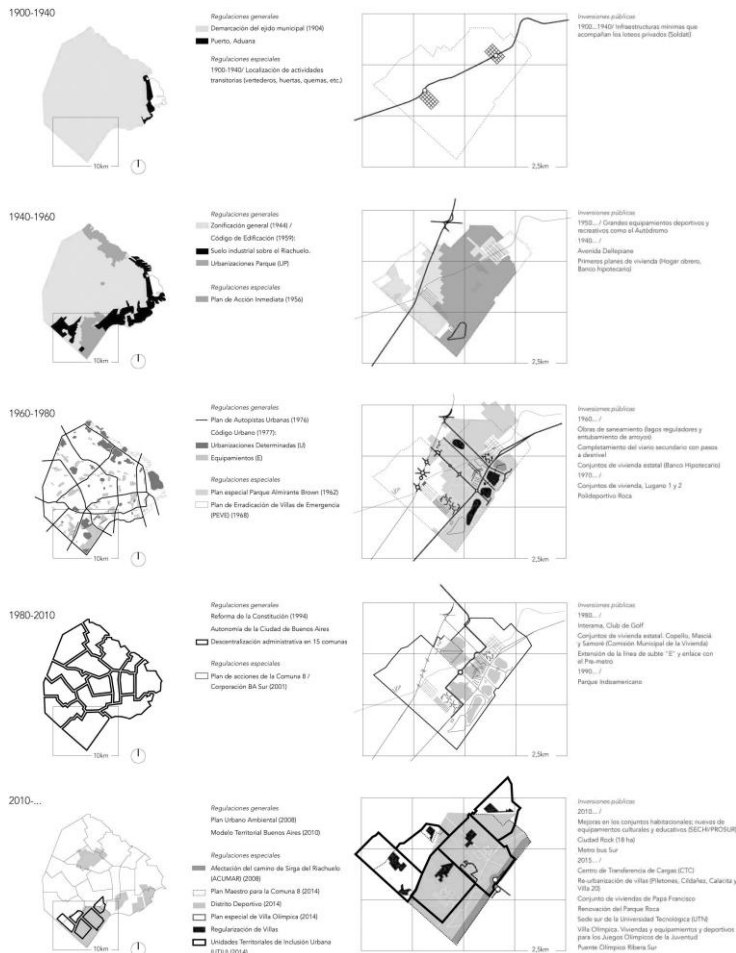


Fig. 1. Síntesis de los cinco episodios que conformaron el espacio estatal de la Ciudad de Buenos Aires  
 Fuentes: elaboración propia con base en los planos oficiales del Gobierno de la Ciudad (códigos, planes y reglamentos), planos históricos de Buenos Aires (como el plano del Departamento de Obras Públicas, realizado en 1904 dirigido por Carlos María Morales), digitalizados en la página web del Instituto Geográfico Nacional, y los esquemas realizados por Anabella Roitman (2015).

## ***Dos villas, un territorio: la producción del espacio estatal en la Comuna 8***

En línea con la reinterpretación de la genealogía del planeamiento urbano porteño, en este apartado se discutirán los modos de concebir y analizar la producción del espacio estatal en base a los resultados de un estudio comparado de dos planes de sector recientes y concurrentes en la Comuna 8 (Elinbaum, 2021).

Por un lado, se analizó la reurbanización de la Villa 20, una de las políticas públicas surgidas del alineamiento político entre el Gobierno Nacional y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Iniciado en 2015, el Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU) se implementó a través de la Ley 5705 con el objetivo de integrar el asentamiento informal al resto de la “ciudad normalizada”, en términos habitacionales y socioeconómicos. En cuanto al enfoque instrumental, el PIRU tiene un alcance amplio, casi omnicompreensivo, que permite desarrollar intervenciones que van desde la construcción y mejora de viviendas a la apertura de calles y la provisión de equipamientos, todo a través de una mesa de gestión participativa que funciona como un espacio de negociación ad hoc (Motta y Almansi, 2017).

Paralelamente, en una parcela contigua, resultante de la afectación de varios polígonos delimitados dentro del perímetro de lo que fuera el Parque de la Ciudad, se desarrolló el conjunto habitacional de la Villa Olímpica que es el segundo caso analizado. Se trata de un espacio dispuesto por la Ley N° 5704 de 2016, concebido para impulsar y promover el desarrollo inmobiliario en la Comuna 8, otorgando indicadores especiales que llevaron a concebir la construcción de las 1400 viviendas en las que se alojaron durante un mes los deportistas como si fuese un “gran proyecto urbano”.

La relevancia de estos casos radica en que evidencian algunas relaciones no tan evidentes, dialécticas y dinámicas, entre diferentes escalas, ciclos de inversión y regulación que suelen ser soslayadas no solo por las investigaciones acotadas a los “enclaves”, sino también por los efectos discursivos de las políticas urbanas pretendidamente “integrales”. Desde esta perspectiva, los casos de las dos “villas” ofrecen una serie de innovaciones en materia de producción del espacio estatal que resulta de la articulación de dos dimensiones básicas del planeamiento urbano, la institucional y la instrumental, a través de las cuales se resuelve la relación entre los proyectos y las estrategias estatales (ver figura 2).

En cuanto a la dimensión institucional, los planes de sector analizados se apoyan, por un lado, en la creación de nuevas organizaciones de actores que pueden ser de dos tipos: instituciones gestoras que movilizan la renovación urbana (por ejemplo, el Instituto de Vivienda de la Ciudad), e instituciones de apoyo que cumplen un rol

legitimador, aunque se presenten como neutrales, tales como el Comité Olímpico Internacional y la Sociedad Central de Arquitectos. Por otro lado, los planes también combinan diferentes fórmulas institucionales, mediante fusiones y desmembramientos de diferentes organismos existentes, para superar la estructura anquilosada de los marcos burocráticos heredados y, al mismo tiempo, para distribuir el poder en el interior del gobierno y, en última instancia, para diluir las responsabilidades y los intereses particulares.

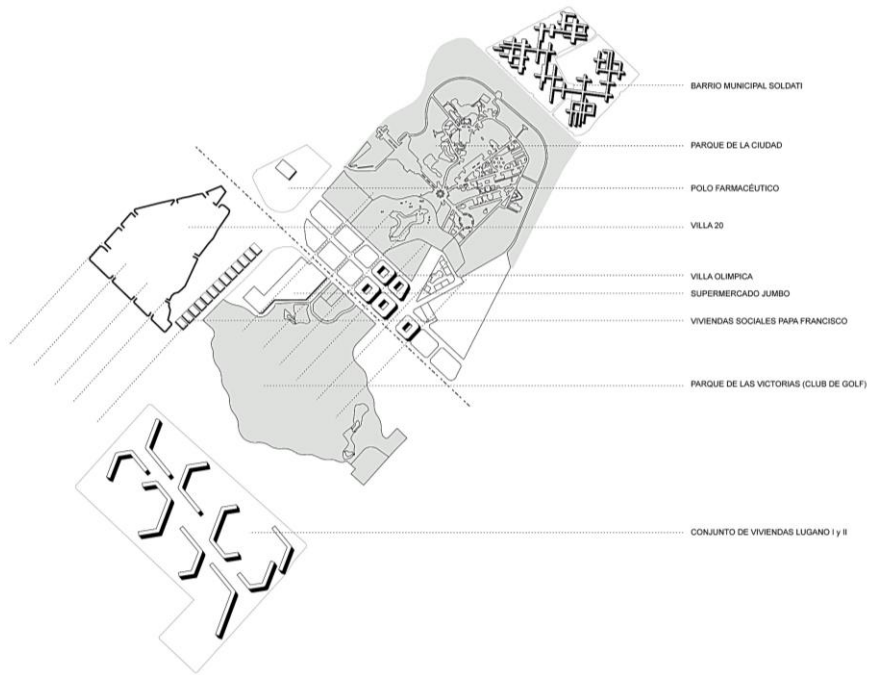


Fig. 2. Bordes y barreras del nuevo espacio estatal que reestructura el territorio de la Comuna 8. Fuente: elaboración propia, con base en la documentación del Gobierno de la Ciudad y el relevamiento de campo.

En cuanto a la dimensión instrumental, los planes de sector de las dos villas evidencian dos modalidades de intervención selectiva. Por un lado, a través del doble proceso de negociación y modulación del espacio, en la Villa 20 se pretende consolidar un marco legal y legitimador para ejecutar las infraestructuras necesarias con miras a fijar la dinámica expansiva de los asentamientos informales. Mientras que, por otro lado, se recurre a formas de intervención diferenciada (indicadores excepcionales, venta de suelo público, inducción de la segregación social-espacial,

etcétera), ya probadas en los grandes proyectos urbanos, para acelerar el desarrollo inmobiliario a través de las reformas territoriales selectivas, tal como se evidencia en el caso de la Villa Olímpica.

## **Reflexiones finales**

Resumiendo, hasta este punto, en este capítulo se ha indagado en el papel que tienen lxs planificadorxs y los planes urbanos en la producción de la territorialidad estatal, intentando ir más allá de su imagen idealizada y formalista. En este sentido, la supuesta falta de operatividad de los planes urbanos no es neutral; no tiene que ver con el subdesarrollo, con la falta de modernización o con la implementación de instrumentos y regulaciones más sofisticadas. No se trata de un problema tecnológico, sino interpretativo.

En base al caso de estudio del planeamiento porteño, analizándolo en dos escalas y temporalidades distintas, en este capítulo se indagó en los entramados de proyectos y estrategias espaciales, entendiéndolos como dos de las nociones fundamentales de la teoría del espacio estatal. Desde este enfoque, se evidenció la forma en que los proyectos garantizan la unidad y la estructura del Estado, mientras que las estrategias apuntan a movilizar el circuito del capital a través de formas selectivas de intervención socioespacial. Dicho de otro modo, se evidenció cómo los proyectos ofrecen una imagen horizontal del territorio, mientras que las estrategias lo inclinan y así sucesivamente.

El análisis multiescalar de estos dos tipos de iniciativas urbanísticas, además de explicar las modalidades e innovaciones en la producción del espacio estatal, también permiten reflexionar sobre la genealogía de los planes urbanos generales y la interrelación entre los planes de sector.

En cuanto a la genealogía, ésta evidencia que la selectividad espacial es un aspecto dinámico y un objetivo tácito e inherente del planeamiento urbano. Las escalas y jurisdicciones retratadas en los planes analizados no existen como entidades ontológicas separadas, sino que en la práctica son intermitentes, o bien, están tenazmente imbricadas por las estrategias de intervención socioeconómica, invisibles en el radar del planeamiento urbano. A través de estas estrategias espaciales y temporales específicas, los ámbitos de regulación general mutan en ámbitos de regulación especial y viceversa. La Reforma de la Constitución de 1994 es un claro ejemplo. Así como la Comuna 8 adquiere –al menos en la ley– cierta autonomía con respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esta última ratifica su aislamiento y privilegios con respecto al resto de partidos que conforman el conurbano bonaerense. En este sentido, la idea de “integración” (tan anhelada por lxs planificadorxs

reformistas) adquiere un doble significado. Integración puede aludir a un espacio equilibrado e isótropo en términos de inversión y regulación estatal, pero también puede implicar relaciones de control y dependencia con respecto a otros espacios y a otras escalas estatales.

En cuanto al segundo objeto de estudio, la casuística porteña reciente permite reflexionar sobre la interrelación entre los planes de sector, en este caso, sobre la propia concepción de los grandes proyectos urbanos y las villas miseria, como dos de las heterotopías paradigmáticas del tejido urbano de las ciudades latinoamericanas. En este sentido, se trata de un nuevo esfuerzo técnico y conceptual de lxs planificadorxs por normalizar la ciudad, mediante la legitimización o eliminación de los espacios excepcionales, soslayando, al mismo tiempo, las estrategias de intervención selectiva tras el laberinto de instituciones y los discursos integradores de los proyectos urbanos.

En definitiva, se pudo constatar que el espacio estatal, el espacio producido y sostenido por el planeamiento urbano, es un terreno político e institucional dinámico y en disputa, sobre el cual diversas fuerzas sociales intentan dirigir su capacidad para estructurar el territorio. Esto es importante para mostrar que los desequilibrios territoriales no son errores técnicos, sino que son parte del carácter selectivo e inherente a las políticas públicas y a las instituciones del Estado.

Más allá del anhelo por la modernización de los marcos legislativos y la integración de los niveles administrativos, lo importante es cómo se interpretan los instrumentos y las regulaciones existentes a través de la mutua conformación entre los proyectos, las estrategias y los discursos del planeamiento urbano. Para eso es importante construir una nueva epistemología que sea capaz de superar el hermetismo disciplinar. Además, es primordial revisar la genealogía del planeamiento urbano, por un lado, para evidenciar los cambios en la autonomía de las escalas de intervención y, por otro, como una oportunidad para interpretar las ciudades como el producto de un proyecto estatal específico en términos históricos y espaciales. Asimismo, este enfoque epistemológico y relacional es una nueva ocasión para reivindicar la investigación empírica, sobre todo, los estudios de caso comparado y, de este modo, devolverle un sentido a la formación de lxs urbanistas. Se trata de entender cómo se relacionan las dos caras del planeamiento y de que los proyectos no son autónomos, sino que su operatividad siempre está atada a las estrategias de intervención socioeconómica y viceversa.

### **Referencias bibliográficas**

Brenner, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford; New York: Oxford University Press.

- Cuenya, B.; Elinbaum, P.; Ziccardi, A. (2020). Grandes proyectos urbanos. Conceptos clave y casos de estudio. PUEC: Ciudad de México
- Douglass, L. (1973). Requiem for Large-Scale Models. *Journal of the American Institute of Planners*, 39,3: 163-78.
- Elinbaum, P. (2019). La ciudad como proyecto estatal. *PLOT*, (46), 15–19.
- Elinbaum, P. (2020a). Planeamiento metropolitano heterodoxo. La operatividad estratégica de la casuística argentina reciente. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 1–19.
- Elinbaum, P. (2020b). El eslabón perdido entre el plan general y los planes especiales. En Cuenya, B.; et al (2020). *Grandes proyectos urbanos. Conceptos clave y casos de estudio*. PUEC: Ciudad de México
- Elinbaum, P. (2021, en prensa). Heterotopías urbanas. Modalidades e innovaciones en la producción del espacio estatal porteño. *Eure*.
- Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning Practice and Research*, 15(4), 299–318.
- Galland, D., & Elinbaum, P. (2018). A “Field” Under Construction: The State of Planning in Latin America and the Southern Turn in Planning. Special Edition in Latin America. *DisP - The Planning Review*, (54).
- Galland, D., & Elinbaum, P. (2015). Redefining Territorial Scales and the Strategic Role of Spatial Planning. *DisP - The Planning Review - Taylor and Francis*, 51(4), 70–88.
- Garay, A. (2020). Agendas de políticas de vivienda e infraestructura en América Latina : diez errores frecuentes en el diseño de la política habitacional (dossier). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 8 (15): 21-38.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke, Hampshire; London: Macmillan.
- Jessop, B. (2007). *State power: a strategic-relational approach*. Cambridge; Malden MA: Polity.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Massiris, Á. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes. *Proyección*, 1(4), 1–34.
- Motta, M., & Almansi, F. (2017). Gestión y planificación por proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos de gran escala. El caso de la Re-Urbanización de Villa 20 en la CABA, 145–168.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Simon, H. A. (1986 [1979]). De la racionalidad sustantiva a la procesal. En F. Hahn & M. Hollis (Eds.), *Filosofía y teoría económica* (pp. 130-171). México: Fondo de Cultura Económica.



# 3

## Infraestructuras regionales para el desarrollo territorial

Marcos de referencia teóricos para el territorio metropolitano de Córdoba

María Julia Schiavoni <sup>1</sup>

### Introducción

El presente trabajo, forma parte de la investigación doctoral, “La construcción del territorio metropolitano de Córdoba”, en desarrollo en el Instituto de Investigación de la Vivienda y el Hábitat (INVIHAB), en el marco de becas doctorales del Consejo Nacional de Investigaciones científicas y técnicas (CONICET). La investigación aborda el estudio de las infraestructuras hidráulicas desarrolladas en Córdoba a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, con el objetivo central de comprender sus implicancias en la materialización física del territorio y las previsiones de planificación frente al desarrollo metropolitano.

En ese contexto, hacia fines del siglo XIX, se impulsaron en la provincia de Córdoba una serie de proyectos de infraestructura de gran magnitud y alcance geográfico. Los ideales de la generación del `80, progreso y modernización, registraron desde muy temprano, la necesidad de contar con servicios básicos de agua y energía para la urbanización y el desarrollo territorial. En ese marco, la construcción de diques, usinas hidroeléctricas, canales, y otras obras de ingeniería hidráulica, promovieron el desarrollo urbano de este territorio, principalmente hacia el Valle de Punilla y Sierras

---

1 Arquitecta egresada Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la UNC. Docente nivel 4 cátedra de Urbanismo 1A FAUD-UNC y cursillos de nivelación 2015-2020. Becaria Doctoral CONICET-IDH-INVIHAB-FAUD. Directora Dra. M. Martínez, Codirectora Dra. M. C. Marengo. Integrante y editor responsable Revista Taller de Estudios de la Ciudad y el territorio (TECyT). Participó como ponente, expositor, y participante, en numerosas jornadas y congresos nacionales e internacionales.



Chicas<sup>2</sup>. Estos proyectos fueron de importancia tanto a escala local como nacional y tanto en Argentina como en Latinoamérica significaron un primer e innovador avance en la planificación a escala regional.

En base a ello y como sostiene (López, 2008) los años `80, bajo un nuevo escenario socioeconómico planteó una “relación directa entre el concepto de servicio urbano, la infraestructura como soporte de su prestación y la ciudad como realización completa del fenómeno” (p.107). Siguiendo al autor, “las infraestructuras han superado la simple función de artefactos que facilitan la vida urbana” (p.106), instaurándose como herramientas para nuevas políticas públicas de planificación.

En este sentido, América Latina comparte una historia común; las ideas urbanas desarrolladas desde las experiencias norteamericana, británica y alemana<sup>3</sup>, fueron determinantes para discutir sobre el desarrollo de infraestructuras a escala regional, con el fin de ordenar y absorber el crecimiento de las ciudades. Estos antecedentes, repercutieron en Argentina como ideas o modelos a replicar y desde ese enfoque, el Urbanismo como disciplina “se presenta como una superación de las aproximaciones abstractas de ingenieros, agrimensores e higienistas, propugnando intervenciones capaces de rescatar y adaptarse a las particularidades y preexistencias de cada ciudad” (Rigotti, 2004, p.1). De acuerdo a la autora, “su escala supera ampliamente la de ciertos conjuntos edilicios o ejes viales y plazas, para alcanzar a la totalidad de la planta urbana y sus posibles extensiones en el tiempo y el espacio, incluso a escala regional” (ibid. p.1).

A partir de ello, se reconoce la necesidad de abordar la construcción territorial desde una mirada histórica de reconstrucción y puesta en valor. De acuerdo con (Foglia, 2003, p.7) “la historia urbana de un territorio es el producto de la confluencia de un conjunto de procesos que en su concatenación histórica van configurando una realidad”. En palabras de (Martínez, 2015, p.32) “el estudio de las estructuras urbano-territoriales en diferentes cortes históricos permite identificar la existencia de situaciones típicas y atípicas, compartidas en una misma región durante un mismo proceso de urbanización”.

En ese marco, el trabajo expone una breve reseña del caso de estudio, un marco referencial de la variable considerada y la transferencia a casos concretos. Los avances que aquí se presentan corresponden a teorías en el campo del Urbanismo y sus aportes en relación al caso. Las reflexiones del trabajo apuntan a identificar la importancia de los antecedentes teóricos para la validación del objeto de estudio.

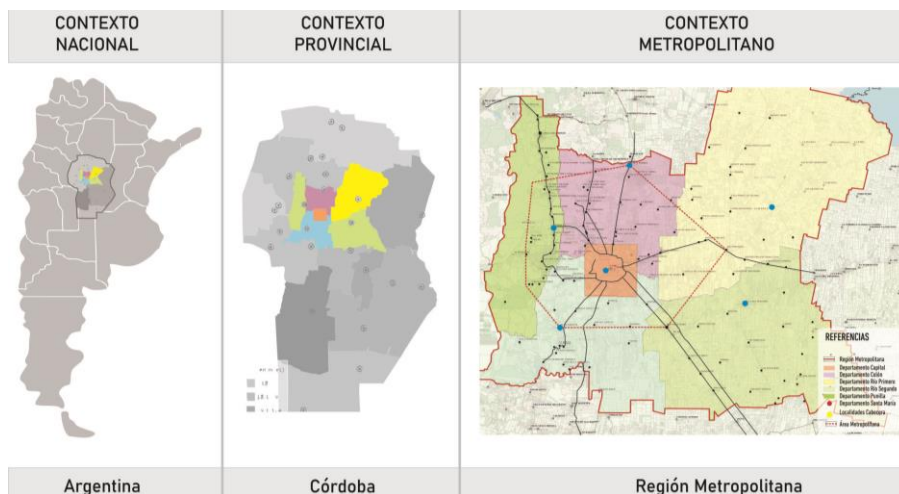
---

2 Hacia el Valle de Punilla; La Calera, Dumesnil, Casa Bamba, Cassaffouth, San Roque, Biale Massé, Santa María, Cosquín y Sierras Chicas; Villa Allende, Mendiolaza, Unquillo, Río Ceballos, Salsipuedes, entre otros. [julia.schiavoni@unc.edu.ar](mailto:julia.schiavoni@unc.edu.ar)

3 En las Universidades Liverpool y Harvard (1909) se crea la especialidad de planeamiento urbano.

## Córdoba y su territorio metropolitano

La provincia de Córdoba ocupa la región central de Argentina, y es la segunda provincia más urbanizada del país, con una superficie de 165.321 km<sup>2</sup> y una población de 3.308.876 habitantes,<sup>4</sup> es la quinta provincia más extensa del territorio Nacional, ocupando el 5,94% de su superficie total<sup>5</sup>. Se ordena en 26 departamentos<sup>6</sup> que contienen municipios, comunas o ciudades. Seis de ellos conforman la Región Metropolitana Córdoba (RMC)<sup>7</sup>; Capital, Colón, Río Segundo, Punilla, Santa María y Río Primero y las ciudades en directa conurbación con la Ciudad Capital representan el Área Metropolitana Córdoba, (AMC)<sup>8</sup> comprendida por un conjunto de 56 localidades definidas en los artículos 1º y 2º de la Ley Provincial 10.004/2011.



4 Fuente Oficial Gobierno de la Provincia de Córdoba.

5 *Ibidem*.

6 La estructura departamental fue concebida por las diócesis del régimen colonial; la presencia de centros poblados o de establecimientos rurales, la existencia de accidentes naturales y la radicación local de autoridades eclesiásticas o militares fueron factores que de manera conjunta, o aisladamente, constituyeron el núcleo de esas divisiones y determinaron en gran medida la nomenclatura actual. Los "curatos" y las "comandancias" designaban las formas visibles y eficaces de la administración del Estado, sistema que, sobrevivió hasta después de iniciada la segunda mitad del siglo XIX (Terzaga, 1963 en Peralta 2018).

7 Cuenta con una población de 1.884.320 hab. de los cuales 1.391.000 hab. corresponden al departamento Capital -Ciudad de Córdoba-

8 En la actualidad no existe una clara delimitación del área metropolitana, por lo que para este trabajo se adopta la delimitación comprendida en el "Plan Metropolitano de Usos del Suelo". Grupo de Punilla: Villa Carlos Paz, San Roque, Santa María de Punilla, Biale Massé, Cosquín, Casa Grande, Valle Hermoso, La Falda y Huerta Grande, Tanti, Villa Santa Cruz del Lago, Villa Parque Siquiman, Estancia Vieja y Cabalango. Grupo de Colón alto: Río Ceballos, Salsipuedes, Agua de Oro, El Manzano, Villa Cerro Azul y la Granja. Grupo Colón bajo: Estación General Paz y Tinoco Grupo Río Segundo-Santa María- Río Primero: Río Segundo, Pilar, Lozada, Rafael García, Alta Gracia, Villa del Prado, Falda del Carmen y Capilla de los Remedios.

Figura 1. Localización del caso de estudio en el contexto nacional, provincial y metropolitano. Fuente: elaboración propia en base a cartografía Google Earth.

El recorte espacial de la investigación corresponde dentro del territorio metropolitano de Córdoba, a la cuenca del Río Suquía<sup>9</sup>. Desde una perspectiva multiescalar, se aborda el espacio contenido entre la naciente del Río Primero o Suquía, en el Valle de Punilla, (RMC) continuando hacia el Este por las localidades pertenecientes al departamento Colón; San Roque, Casa Bamba, El diquecito, La Calera, Saldan, Villa Allende, Mendiolaza y Unquillo dentro del AMC, hasta la Ciudad de Córdoba. La delimitación espacial del objeto de estudio se apoya principalmente en el recurso hidrográfico y su condición natural como escenario para la construcción de obras infraestructura hidráulica que posibilitaron el desarrollo de Córdoba y su Área Metropolitana.

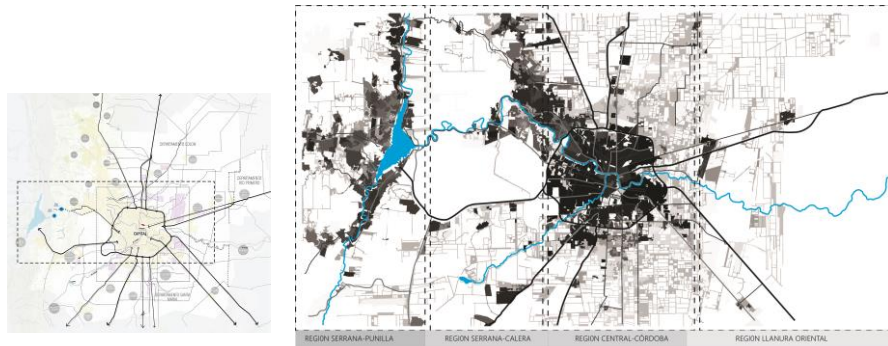


Figura 2. Recorte territorial de estudio. Fuente: elaboración propia en base a cartografía disponible en sistemas de información geográfica.

La geografía de este territorio, representa una “tela-araña”, (Iros, Moiso, Alonso, Gómez, 2011), en la cual se desarrollan diversas actividades económicas como, industria, turismo, residencia, entre otras. La estructura de localidades, se organiza a través de diversos corredores metropolitanos que se distribuyen en función a las principales rutas de acceso a la ciudad de Córdoba. Hacia el Norte se localizan los poblados predominantemente históricos y prevalece como actividad productiva dominante el desarrollo agropecuario. Hacia el Noroeste, Oeste y Suroeste se desarrollan los corredores turísticos más importantes, Zona de Sierras Chicas (NO), Valle de Punilla, (O) y Valle de Paravachasca, (SO) en donde las condiciones del soporte natural son óptimas y de gran atractivo natural; áreas de reservas naturales,

<sup>9</sup> Las cuencas de los ríos Primero y Segundo se ubican casi totalmente en el centro-norte de la provincia de Córdoba. La cuenca del río Primero aporta al río Primero y la cuenca del río Segundo, también llamado Xanaes, nace de la confluencia del río Los Molinos y el arroyo Anizacate, en la Sierra Grande.

cordones montañosos, numerosos ríos y arroyos. Estos corredores configuran manchas urbanas continuas a la Ciudad de Córdoba y reflejan el mayor crecimiento poblacional.

### **Construcción disciplinar: Teorías y modelos urbanos**

Desde una mirada histórica, la segunda Revolución industrial (1870-1914) implicaría un nuevo desafío para el urbanismo y la planificación. La consolidación de lo urbano, en detrimento de lo rural, acentuó la percepción de que los problemas de las ciudades, especialmente los derivados de la salud, la higiene y el orden público debían ser organizados y planificados. De acuerdo con (Choay, 2003) los aportes<sup>10</sup> de Howard (1902), Patrick Geddes (1915), Abercrombie (1922), Adams, (1932), Mumford (1969), entre otros, ofrecen las primeras nociones de crecimiento regional. Uno de los principales fenómenos fue el crecimiento de las ciudades industriales; extendidas alrededor de los centros de producción, crearon suburbios y en consecuencia nuevos problemas derivados de la industrialización; crecimiento de la población, localización de actividades industriales, pérdida del territorio rural como territorio de producción agrícola, falta de infraestructuras básicas etc. Estas cuestiones evidenciaron la necesidad de poner en marcha acciones en materia planificación. Al respecto (Harvey, 2000) menciona:

*“Hasta los siglos XVI o XVII, la urbanización estaba limitada por una relación metabólica muy concreta entre las ciudades y sus hinterland productores, a diferencia del siglo XIX, ligado a nuevas tecnologías. (Citado en Ramos 2004, p.182). Con ello afirma que durante este siglo, arquitectos, urbanistas, teóricos y comentaristas sociales, perseguían “encontrar soluciones racionales e incluso la city beautiful a los problemas de las grandes ciudades de aquellos tiempos. Olmstead, Haussmann, Geddes, Ebenezer Howard, Daniel Burnham, Camillo Sitte, Otto Wagner, Garnier, Raymond Unwin, se presentaron como salvadores de la ciudad moderna”. (Ibid, p.179)*

A principios del siglo XIX se apuntó a “la territorialización del crecimiento urbano, diferente al modelo de conquista español, que buscaba instalar un modelo ordenador, basto, diverso y desafiante. Una estrategia política y la reproducción de un patrón de asentamiento basado en el modelo indiano” (Malmond, 2011, p.22). En tanto a fines del siglo XIX, siglo de la invención, se tenían otras aspiraciones, como menciona Burnham (s/f) “no hacer planes pequeños y readecuar toda la ciudad a las

---

10 Algunos aportes más reconocidos en el campo de las teorías regionales son; las ciudades Jardín de Howard, (1902), el Plan del Greater London, (1944), el Plan Metropolitano de New York, (1926), La regional Planning Gran Bretaña, (1931), Las New Towns (1947). Los planes de reforma, renovación y/o extensión; El proyecto de Reforma y Ensanche de Barcelona de Ildelfonso Cerdá (1859); El Plan de Haussmann para París. El Plan de Chicago de Daniel Hudson Burnham (1906- 1909), el movimiento de City Beautiful, la Ciudad Eficiente de Henard para París, La Zonning Law de Nueva York (1916, el Plan de Extensión de Amsterdam de Cornelis Van Eestern (1936) entre otros.

necesidades de eficacia, limpieza y, al menos en algunos aspectos, a las necesidades humanas". (Citado en Harvey, 2004 p.179).

Desde esta perspectiva, y de acuerdo con diversos autores en el plano nacional, Rigotti (2004), Maza (2010), Coromina, Franquesa, (2013), se pone de manifiesto que estos antecedentes tuvieron importante repercusión en Argentina y Latinoamérica, dando lugar al desarrollo de planes urbanos, reguladores y regionales en diferentes ciudades del territorio nacional. Las figuras de Pastor, Guido, Della Paolera, Carrasco, entre otros, (en Rigotti, 2004), son determinantes en la consolidación de la disciplina del Urbanismo en Argentina para 1940, y son los primeros en abordar la compleja relación campo-ciudad como unidad de análisis<sup>11</sup>.

A fines del siglo XIX se desarrollaron en Córdoba una serie de obras de gran magnitud y alcance geográfico. El plan de irrigación los Altos del Suquía,<sup>12</sup> según (Romanutti, 2011, p.51) se trataría de "un conjunto, más o menos concertado, de proyectos sectoriales, mayoritariamente estatales, que conformaron un proyecto territorial relativamente coherente y extraordinariamente avanzado para su época". Al respecto Romero, (en Romanutti, 2011) menciona que "pocas veces fue tan firme un sistema de convicciones en el seno de una elite y pocas logró influir tan profundamente sobre la realidad" (p.52).

### **Infraestructuras para transformar el territorio**

El desarrollo hidráulico registrado en Córdoba a fines del siglo XIX, representó una etapa de vanguardia a escala mundial, demostrando la pujante producción agrícola-ganadera de fines del siglo XIX y la necesidad de contar con infraestructuras de carácter regional para transformar el territorio. En palabras de Frías, (1986) "Poblar es regar" (p.135). A partir de ello, se pone de manifiesto la importancia de las infraestructuras como elementos de construcción territorial. Al respecto Pérez, (2013) reconoce las infraestructuras como "servicios urbanos", elementos que se basan en un soporte material y en una actividad y ponen a disposición de los usuarios, agua, saneamiento, electricidad, etcétera. "Los servicios urbanos, producidos y distribuidos de manera colectiva, constituyen soportes necesarios para el funcionamiento (y la reproducción) de la aglomeración urbana" (p.46).

---

11 Estos profesionales, desarrollaron en Argentina numerosos planes urbanos regionales. Benito Carrasco en Córdoba, Ángel Guido y Della Paolera en Rosario, José M. F. Pastor en Buenos Aires.

12 Se trata de un sistema integral compuesto por el Dique Mal Paso (ubicado en la localidad de Dumesnil, entre Saldán y La Calera), que oficia de cuenco receptor, del cual nacen dos canales maestros, denominados Sur y Norte respectivamente, destinados al riego de las homónimas zonas de la ciudad; y por sus correspondientes canales secundarios y terciarios que, mediante 2.220 partidores y compuertas a lo largo de todo su recorrido, alcanzan los 340 kilómetros de longitud.

Por su parte, (López, 2008, p.106) afirma que “la ciudad es en sí misma, una suma de infraestructuras o, se compone de infraestructuras que la sustentan, elementos que la actividad humana necesita y que, por ello, diseña, planifica y construye a medida que va urbanizando el medio natural en el que se desenvuelve”. La planificación de ellas, permite escindir la condición rural-urbano, lo urbano supone el progreso por sobre lo rural, -condición primitiva-, las economías requieren redes de infraestructuras de comunicaciones, energía o transporte bien desarrolladas para expandirse y competir en el mercado.

Fedele, (2015, p.2) en el estudio de las infraestructuras portuarias, plantea que a “la llamada era infraestructural<sup>13</sup> –situada entre 1846 y 1892– se define por la expansión y desarrollo de una trama de infraestructuras que vinculan las ciudades a la región y al mundo en el marco de las formas de producción industrial”. En este sentido, la industrialización, se posicionaría como el medio de alcanzar el desarrollo, Karen Bakker, 2010, (en Rausch, 2016, p.140) habla de “paradigma hidráulico” de gestión del agua, cuyo énfasis se encuentra en el “empleo de tecnología hidráulica para enfrentar el inevitable crecimiento de las demandas de agua generadas por la modernización”.

En base a ello, se reconocen dos grandes antecedentes que repercutieron de manera sustancial durante el siglo XIX. Por un lado El Regional Plan of New York and Its Environs, 1926 (RPNY), y la Tennessee Valley Authority, 1933 (TVA). El Regional Plan of New York and Its Environs (RPNY), fue el más importante proyecto de la década de 1920. Según (Escudero Morales, 2016, p.70) “Thomas Adams, quien dirigió y supervisó la edición, explicaba que el objetivo del RPNY fue estudiar el crecimiento, las características y las necesidades urbanas, económicas y sociales de las comunidades asentadas en la región del puerto de Nueva York”. El RPNY, se basaba en el aprovechamiento de las infraestructuras viarias, el transporte ferroviario y la producción de energía hidroeléctrica para el desarrollo de la industria y fue uno de los proyectos más incidentes en la planificación estadounidense.

Por su parte, el proyecto de la Tennessee Valley Authority (TVA) según Coromina, Franquesa (2015) fue el mayor logro del *New Deal*, y es donde se llevaron a cabo las ideas más radicales del Regional Planning Association of America, un grupo de técnicos arquitectos, economistas que defendían a ultranza las intervenciones regionalistas. “De hecho, la realización de presas, la regularización del río y la puesta en marcha de centrales eléctricas deben considerarse como políticas de carácter territorial.” (ibid. p.18)

Al respecto Gomez y Lesta, (2008) afirman que el proyecto tuvo especial repercusión en Latinoamérica y Argentina ya que “rompió el concepto de propiedad privada que primaba para las instalaciones de energía hidroeléctrica” (p.13). Según Coromina,

---

13 “Para profundizar en esta categorización ver: Kondratiev (1984), Knox et al. (1988), Hanappe et al. (1981)

Franquesa (2015, p.11), “producía energía, distribuía a los estados, municipios, y cooperativas, desde el ámbito estatal demostrando a su vez una eficiente capacidad de gestión del territorio que se tradujo en la creación de nuevos asentamientos urbanos, nuevas actividades culturales y de ocio, nuevas dinámicas económicas, y nuevas y firmes esperanzas”. La repercusión de estos hechos, como se aborda a continuación, fue de gran interés el contexto nacional y local. Estos antecedentes demuestran la importancia de las infraestructuras como elementos de construcción territorial. Hablar de matriz, soporte, servicios, instalaciones, componentes, significaría simplemente objetivar el concepto y el real significado que se le atribuye. Se parte de inferir a un proceso mucho mayor, en el que la variable puede ser abordada desde diferentes enunciados.

## **Teoría puesta en práctica**

### ***En el contexto nacional***

El antecedente de la Tennessee Valley Authority, tiene especial y particular repercusión en Argentina. El terremoto producido en San Juan<sup>14</sup> en momentos en que esta experiencia era evaluada y difundida, es considerado la anticipación al desarrollo de la planificación a escala regional. Al respecto Rigotti, (2004) menciona;

*“La magnitud del desastre y el eco que tuvo en el gobierno nacional, alentó la fantasía de una reformulación drástica aún del sistema regional, descentralizando y concentrando la población y las actividades económicas. Esto ocurría con la simultánea divulgación de la experiencia de la Tennessee Valley Authority, primero, y de los planes para Londres y su distrito después, que oficiaron como ineludibles marcos de referencia” (p.271).*

De esta manera el Urbanismo comenzó a buscar los caminos para reinventarse a sí mismo, renovando su marco conceptual y sus recursos. (Rigotti, 2004, p.272).

Según Terzariol, (2008) la evolución comienza con las obras de infraestructuras, Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe, desarrollan en las últimas décadas del siglo XIX importantes acciones para el saneamiento y control de agua, a través de diques, zanjones, etc.

En el caso de Buenos Aires y sus alrededores se ejecuta por ejemplo la ampliación de la Planta Potabilizadora de Agua ubicada en La Recoleta, donde hoy se encuentra el Museo de Bellas Artes y el dique seco para la reparación de barcos, ubicado en San Fernando y construido por el Ing. Luis A. Huergo<sup>15</sup>. Para entonces no había obras de saneamiento e higiene y como consecuencia se producían importantes focos de

---

14 La reconstrucción de la ciudad de San Juan, fue dirigida por José M. F. Pastor en 1948 en la cual se aprobó por primera vez un esquema de planeamiento regional.

15 Primer ingeniero Argentino.

infección y propagación de epidemias, por lo que los servicios sanitarios llegaron para mejorar los problemas asociados a ello.

La construcción y modernización de las infraestructuras urbanas fue un fenómeno relevante para las provincias también, Santa Fe, por su parte con la construcción de infraestructura ferroviaria en 1889, y en 1891 con las obras de puentes sobre los ríos Salado, Carcarañá y obras hidráulicas a fin para generación hidroeléctrica, navegación, protección contra crecidas, tomas de agua, acueductos, entre otros, había alcanzado una dimensión considerable y expresaba, según Regalsky, (2007) una faceta de las más significativas de la acción promotora del gobierno nacional en el interior del país. En esa línea, Mendoza entre 1874 y 1875, proyectó y construyó el canal de defensa contra los aluviones nivales, denominado “Zanjón”, actual Cacique Guaymallén. Esta obra estuvo a cargo del ingeniero francés Esteban Dumesnil, quien posteriormente tuvo una importante participación en las obras de Córdoba. En el marco de estas referencias y en línea con lo que menciona Regalsky, (2007), estos ejemplos, fueron concebidos dentro de la ideología desarrollista, como soluciones técnicas a problemas definidos objetivamente.

### **En el caso de Córdoba**

La construcción del dique San Roque en 1890, fue verdaderamente significativo para la transformación territorial. El sistema integrado al Dique Mal Paso, los canales maestros, Sur y Norte, los canales secundarios, posibilitaron también la construcción de un sistema hidroeléctrico que permitió dotar de energía a la Ciudad de Córdoba.

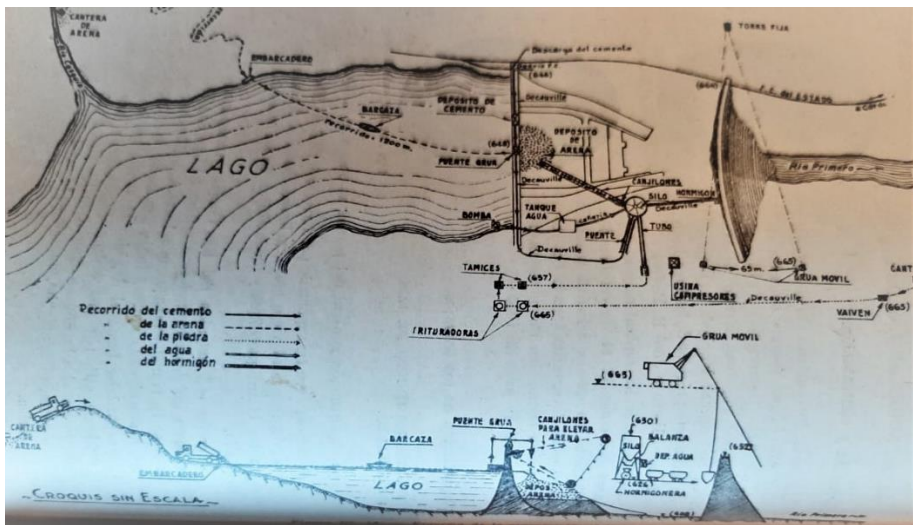


Figura 3. Plano de construcción del Dique San Roque, Usinas y canales de riego. Fuente: Revista El Ingeniero Nº 60-67. Córdoba 1945.



Aguas abajo del embalse del lago San Roque se instalaron las primeras usinas hidroeléctricas. Primero fue Casa Bamba en 1897, luego se construyó Molet en 1901, la Calera en 1911 y por último la central San Roque de 1959. Durante esta etapa las obras significaron el desarrollo de una actividad económica ligada a la industria, asociada a las actividades de curtiembre, al sector alimenticio, molinos harineros (Molino Minetti) y, más cerca del siglo XX, a la industria de la cal, en Dumesnil.

En ese aspecto, la regulación del caudal de la cuenca del río Suquía, posibilitaría a Córdoba escindirse del claustro limitado a obras de infraestructura de menor escala, - acequias, canales, acueductos, tomas de agua, molinos hidráulicos, etc.-, de cobertura parcial y visión territorial sesgada, y permitiría abrirse a un sistema más complejo vinculado a la promoción de planes de abastecimiento de agua, control de inundaciones, riego e irrigación, focalizando en obras de infraestructuras de mayor envergadura

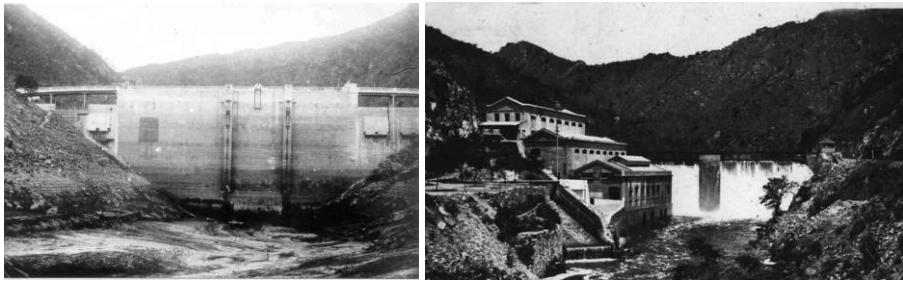


Figura 4. Izquierda, paredón del Dique San Roque. Derecha, Usina Molet. Fuente: Fotografías de libre descarga web.

En base a Ansaldi, (1997) hasta 1880 el trazado de la ciudad fue producto del sometimiento a los imperativos del relieve y de la topografía.

*“La transformación y expansión se produce recién cuando las barrancas son domeñadas, el ferrocarril supera los obstáculos para la comunicación y el dique San Roque regula el caudal del río Suquía”. En ello, las referencias plantean la condición de transición del modelo de patrón colonial, que debía enfrentar el fuerte peso de la geografía, “la condición de un hoyo entre barrancas” (p. 53).*

Según datos del censo de población para 1914, en coincidencia con el auge de estas obras, Córdoba llegaba a 134.935 habitantes, triplicando los datos del anterior censo poblacional en 1895 que contaba con 55.000 habitantes. Esto revela que el desarrollo de las obras permitió abastecer de servicios de agua y energía a la población y promover así la extensión territorial. Asimismo con la construcción de estas obras en la zona de Punilla, y la fuerte presencia del ferrocarril, en el proyecto que hoy se

conoce como el Tren de las Sierras, se fue consolidando un corredor de significativo atractivo ambiental. El imponente embalse y el paisaje serrano, sumado a la apertura de caminos, convirtió a la zona en un lugar de descanso y de turismo para las clases altas de Córdoba que comenzaron a adquirir terrenos para la construcción de casas de veraneo. Muchas ciudades del departamento Colón, como las correspondientes a Sierras chicas, fueron consolidándose y produciendo un incipiente proceso de expansión urbana, en el cual el territorio cordobés para 1947, arribaría a una población de 386.000 habitantes.

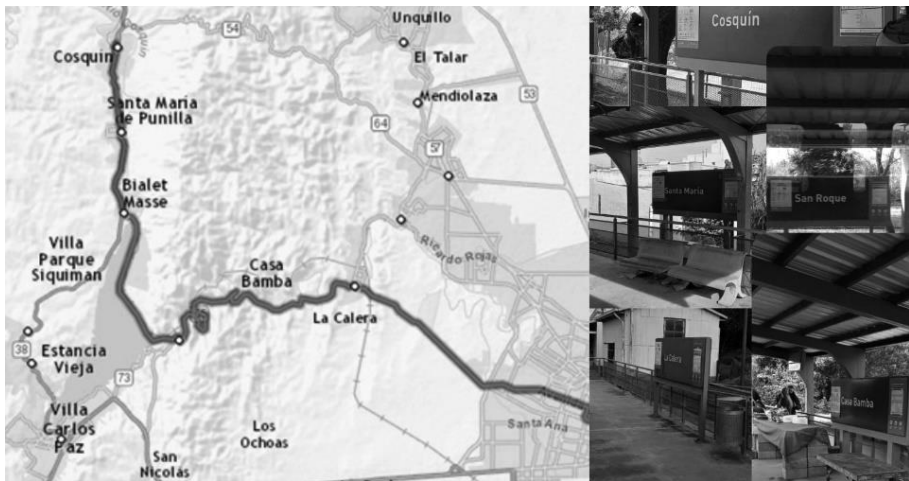


Figura 5. Recorrido tren de las sierras y fotos de las estaciones pertenecientes al circuito. Fuente: fotografías tomadas en viaje, y plano en base a Google Earth.

En el marco de estas obras, la figura del Ingeniero Francés, Esteban Dumesnil, por ejemplo, quien participó en el diseño del Ferrocarril al Pacífico y la línea Ferrea Salta-Jujuy, posibilitó el establecimiento en Córdoba, de numerosos científicos europeos, contratados por el gobierno nacional para la creación de la Academia Nacional de Ciencias creada en setiembre de 1869. “La generación del `80, con estos personajes y muchos más, apuntó en Córdoba a un “modelo fáustico”, impulsados por los sectores más fuertes de la burguesía Argentina; administradores del poder, y elemento clave en el proceso de formación” (Ansaldi, 1997, p.80).

En ese contexto de progreso y modernización, para 1930, cuando estos proyectos se habían instalado en la cultura de Córdoba, se produjo un momento de ruptura a nivel internacional. La idea de prever y preparar el futuro económico de un país no aparece hasta que la economía liberal atraviesa su primera gran crisis, es decir, luego de 1930.

La aparición de grandes industrias en Córdoba, Industria Aeronáutica, (FAdeA), fábricas automotrices y metalmecánicas entre otras, provocó un cimbronazo en la estructura territorial. Las transformaciones demográficas, la tecnificación del campo, los atractivos de la vida urbana y la necesidad de nuevas localizaciones para el funcionamiento de ellas, fueron delimitando una nueva configuración territorial que excedía los límites de la propia Ciudad de Córdoba. En datos censales para 1960, la población de Córdoba, llegaba a 589.000 habitantes y diez años más tarde llegaría a 801.000, ello demuestra la necesidad de contar con nuevos servicios urbanos para una ciudad que caminaba hacia la metropolización de su territorio.

El Estado asumió un rol muy importante y desde 1927 comenzó a gestar en Córdoba una serie de planes teórico-ideológicos que delinearon algunas ideas acerca de las estructuras de crecimiento del modelo territorial, primero a escala urbana, y recién en la década del `70, a escala metropolitana. PLANDEMET -Plan de Desarrollo para Mediano Plazo- y EDOM -Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano-. Estos planes son los primeros instrumentos teóricos que abordan la escala regional aportando una visión metropolitana, definiendo los límites del área de influencia de la centralidad cordobesa, promoviendo un modelo de crecimiento descentralizado, basado en la distribución de actividades y jerarquización de centros urbanos.

El resultado de todas estas valoraciones, evidencian uno de los momentos de impulso de Córdoba, frente a la expresión de un paisaje primitivo, virgen, de ligera producción rural que fue atravesado por el desarrollo y el progreso. Las reflexiones abren al debate acerca del valor de estos elementos en el tiempo y la importancia de su incidencia para conocer los indicios y alcances progresivos que dieron lugar a la estructura física actual del territorio metropolitano, en vistas de orientar, lineamientos, propuestas, estrategias para enfrentar los desafíos actuales de la planificación a escala regional.

### **Reflexiones a modo de cierre**

Resulta de interés abordar estos procesos históricos asociados a las infraestructuras de escala regional, en tanto se busca comprender de cara a la investigación, que la planificación puede ser producto de cualquier construcción tangible, explícita o no. Apoyándonos en la teoría de Corboz (1983) "el territorio como palimpsesto", la concatenación de hechos que dejan una huella en el territorio, abre la discusión que busca no solo comprender la lógica de construcción de este territorio sino reivindicar el rol de la planificación para la previsión futura de las áreas metropolitanas.

En el caso de estudio, estos abordajes han permitido; primero, definir los periodos o cortes históricos sobre los que se encauza el trabajo de investigación, abordando metodológicamente en distintos momentos, la incidencia de las infraestructuras en la construcción territorial. Profundizando en los antecedentes, no es discutible que las

ideas se apoyan en las teorías urbano-regionales y que los ideales de la época contribuyeron a poner en marcha proyectos de modernización.

En segundo lugar, reconocer a partir del abordaje teórico, -sucinto a los fines de esta presentación- que las infraestructuras de agua y energía significaron un objeto de planificación, no solo como instrumento de acción, sino como producto de una construcción que provoca un cambio en la estructura territorial y es el resultado de un proceso histórico. En base a ello, sostener la hipótesis que la incidencia de estos hechos determinó un modelo territorial.

Por último, el campo disciplinar del urbanismo y la planificación regional ha sido objeto de estudio desde numerosos enfoques. Las particularidades de cada caso remiten a una problemática común que deviene en gran medida, de comprender los complejos sujetos y objetos de configuración urbana y territorial, desde diversas escalas y temáticas específicas. Si bien el territorio metropolitano de Córdoba, ha sido estudiado desde numerosos trabajos científicos, el enfoque histórico, tanto como la discusión acerca del rol de las infraestructuras resulta incipiente y particularizado, de allí la novedad en esta investigación y el aporte de una mirada inédita a los estudios territoriales.

## Referencias bibliográficas

- Ansaldi, W. (1997). Una Modernización Provinciana: Córdoba, 1880-1914. *Revista Estudios*, Núm. 7-8: La universidad. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/13950>
- Bakker, K. (2010). *Privatizing Water. Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Ithaca and London, Cornell University Press.
- Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *Eure*, XXIX (86). Recuperado de <https://www.eure.cl/index.php/eure/about>
- Bustamante, J. (2014). La construcción de un paisaje cultural a escala del territorio: el camino de las usinas del río Suquía Córdoba, Argentina, en *Revista Labor & Engenho*.
- Choay, Françoise. (2003). *O Urbanismo. Utopias e Realidades. Uma Antologia (1965)*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Cohen, D, Peralta, J, Romanutti, A. (2011). Procesos de modernización y transformación del paisaje agrícola en el Área Metropolitana de la ciudad de Córdoba Argentina: el Caso de Colonia Caroya. *Revista Labor & Engenho*. ISSN: 2176-8846.
- Corboz A. (1985). El territorio como palimpsesto. En *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (Ramos Ángel Martín, p. 219). España, Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña. Recuperado de <https://bibliodiarq.files.wordpress.com/2014/09/ramos-a-m-lo-urbano-en-20-autores-contempor3a1neos.pdf>

- Corominas, M. Franquesa, J. (2015). Tennessee Valley Authority una experiencia de planificación territorial modélica. ACE: architecture, city and environment, ISSN-e 1886-4805, N°. 28. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5126643>
- Escudero Morales, M.A. (2016). Una unidad vecinal para trabajadores ferroviarios inspirada en Radburn. Academia XXII · UNAM, Número 14. Recuperado de <file:///C:/Users/usuario/Downloads/57413-165010-1-PB.pdf>
- Foglia, M. E. (2003). Bases para una historia urbana de la provincia de Córdoba. Reflexiones sobre los procesos históricos de la ocupación del territorio. Córdoba, Argentina. Teorías y modelos. [Tesis de Doctorado]. Ed. UNR Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño. Recuperado en <http://polired.upm.es/index.php/ciur>. ISSN: 2174-5099
- Frías, Luis Rodolfo. (1986). Historia del Dique San Roque. Córdoba, Argentina: Municipalidad de Córdoba. Talleres Gráficos de la Dirección de Documentación e Imprenta de la Municipalidad de Córdoba
- Galimberti, C. E. (2013). Paisajes del agua Una mirada hacia el frente costero del Área Metropolitana de Rosario. RIURB. Revista Iberoamericana de Urbanismo, Dossier N°9. Recuperado de [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15480/CONICET\\_Digital\\_Nr\\_o.18992.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15480/CONICET_Digital_Nr_o.18992.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Goytia, N. y Foglia, M.E. (1995). Los procesos de Modernización en Córdoba. Departamento de publicaciones de Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba
- Irós, G. Moiso, E. Bravo, A. Alonso, C. Gomez, L. (2011). Lineamientos del Plan Estratégico Urbano Territorial de la Región Metropolitana de Córdoba. Contexto Regional, Fundamentos y Orientaciones. IPLAM, Vol. I. Córdoba.
- Harvey, D. (2000). Mundos Urbanos posibles. En Lo urbano en 20 autores contemporáneos (Ramos Ángel Martín, p. 219). España, Barcelona: UPC Recuperado de <https://bibliodiarq.files.wordpress.com/2014/09/ramos-a-m-lo-urbano-en-20-autores-contempor3a1neos.pdf>
- Ley N° 10.004 (2011). Gobierno de la Provincia de Córdoba. "Plan Metropolitano de Usos del Suelo".
- Lopez, A. L. (2008). ¿Las infraestructuras como proyecto de ciudad? Algunas reflexiones sobre Burgos, ciudad intermedia de Castilla y León. CIUDADES 11. Recuperado de [file:///C:/Users/usuario/Downloads/LAS\\_INFRAESTRUCTURAS\\_COMO\\_PROYECTO\\_DE\\_C.pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/LAS_INFRAESTRUCTURAS_COMO_PROYECTO_DE_C.pdf)
- Malmood, A. (s.f.). Lógicas de ocupación en la conformación del territorio. Ordenamiento territorial como instrumento de la planificación. RIURB-Revista Iberoamericana de Urbanismo, Dossier N°6. Recuperado de [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12520/06Dossier\\_02\\_Malmod.pdf?sequence=1](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12520/06Dossier_02_Malmod.pdf?sequence=1)
- Martínez, M. (2015). Los pueblos del desierto. El proceso de ocupación y urbanización del Territorio Nacional de La Pampa, Argentina. [Tesis de Doctorado], Universidad Politécnica de Cataluña, Córdoba, Argentina. Recuperado de <https://upcommons.upc.edu/discover?scope=%2F&query=LOS+PUEBLOS+DEL+DESIERTO&submit>.

- Mazza, C. J., Bruno, P. A. (2017). Las infraestructuras ferroviarias en la historia del territorio: proyectos y realizaciones en la Patagonia norte argentina en la primera mitad del siglo XX. Registros. Revista De Investigación Histórica, 13 (1), 37-54. Recuperado de <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/120>
- Meyer, Han (1999). City and Port. Transformation of port cities London, Barcelona, New York, Rotterdam. Rotterdam: International Book.
- Pírez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. ANDAMIOS, Volumen 10, número 22, 45-67.
- Rausch, G.A. (2016). Agua, desarrollismo y emergencia del conflicto ambiental: El proyecto hidroeléctrico Paraná Medio en Santa Fe, Argentina (1957-1997). Agua y Territorio. Pp. 139-151. Recuperado de <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/article/view/2968/2382>
- Reyna, S. Reyna, T. Lábaque, M, Murialdo, R. Pesci, H. Reyna, Santucho, P. Koval C. (2008). Los tajamares jesuíticos: el comienzo de las obras hidráulicas en la Argentina. Presentado en XXIII Congreso Latinoamericano de hidráulica Cartagena de indias, Colombia.
- Rigotti, A. M. (2014). Las invenciones del urbanismo en Argentina 1900-1960: inestabilidad de sus representaciones científicas y dificultades para su profesionalización. [Tesis de Doctorado]. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina. Editorial de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño; A&P, E-Book. ISBN 978-987-702-088.
- Saus, M.A. (2013). Infraestructura ferroviaria y ciudad: Su cambiante correspondencia espacial desde los paradigmas de la ciencia, la historiografía urbana y el urbanismo. Revista de Estudios Sociales, 45, 144-157. Recuperado de [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12486/04\\_03\\_AlejandraSaus.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12486/04_03_AlejandraSaus.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Terzariol, R. (2008). La ingeniería geotécnica en argentina en el periodo anterior a 1925. Revista Int. de Desastres Naturales, Accidentes e Infraestructura Civil., Vol. 9 (1-2).



# 4

## Aproximaciones conceptuales sobre densidad y forma urbana

Pablo Darío Ávalos <sup>1</sup>

### Introducción

A partir de los '70 las investigaciones sobre el crecimiento y transformación de las ciudades han sido un tema recurrente en los estudios urbanos desde diversos paradigmas, enfoques, y disciplinas que intentan abordar su complejidad a partir de los desafíos ambientales y urbanos del contexto contemporáneo. La preocupación global sobre las características y formas del crecimiento urbano son una cuestión de debate internacional en los estudios urbanos y ámbitos de planificación urbana. El debate rige a partir de la circulación de teorías urbanas, conceptos, y acciones sobre la sostenibilidad y optimización de la estructura urbana y su crecimiento, priorizando acciones de ordenamiento hacia el modelo compacto, y relacionando el disperso extendido (de baja densidad <sup>2</sup>) como una opción insostenible. Por tanto, la noción de compactación urbana mediante acciones de intensificación, consolidación y densificación de usos (Burton, 2000) se ha convertido en un discurso global (Naciones Unidas & Secretariado de Hábitat III, 2017; United Nations et al., 2019), instalada como solución a la dispersión urbana.

Sin embargo, en ciudades latinoamericanas de estructura difusa extendida, también denominada estructura "híbrida" desde la morfología del suelo (Abramo, 2012) donde "*se compacta y se difunde, y se difunde y se compacta*" (p.37), de manera que se

---

<sup>1</sup> Arquitecto. Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño FAUD UNC. Maestrando en Gestión y Desarrollo Habitacional MGDH UNC. Doctorando en Arquitectura FAUD UNC. Becario doctoral del Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET, en temas estratégicos de desarrollo social del hábitat. Dirección: Dra. Cecilia Marengo. [pablodarioavalos@mi.unc.edu.ar](mailto:pablodarioavalos@mi.unc.edu.ar)

<sup>2</sup> Baja densidad corresponder a 20 viv./ha. en comparación a modelos compactos que indican densidades bajas entre 80 a 100 viv./ha.



producen dos patrones de crecimiento en simultáneo y donde ideas de compactación por densificación de usos (en muchos casos) provocan efectos contraproducentes, tanto en lo físico espacial, ambiental, social y económico urbano (Bensús Talavera, 2018; López-Morales et al., 2012; Vicuña del Río & Vicuña del Río, 2020; Welch Guerra & Valentini, 2005). Lo que expresa un alejamiento de los estándares óptimos de sostenibilidad, economía y eficiencia urbana de acuerdo a “modelos compactos tradicionales” (Jenks & Burgess, 2004; Neuman, 2005) que se busca instalar.

Por tanto este trabajo cuestiona las acciones de intensificación por densificación residencial en ciudades latinoamericanas bajo el discurso global que buscan el modelo compacto y con ello una supuesta “sostenibilidad urbana”.

La hipótesis trabajada da cuenta que la compactación por densificación residencial es aplicada desde un enfoque cuantitativo de la densidad, es decir agregando unidades habitacionales, sin conocer las relaciones complejas que suceden entre los patrones de crecimiento y la forma urbana. Fundamentalmente entre en el espacio físico, sus diversas escalas de abordaje (territorial y arquitectónico) y localización, capaces de influir en la habitabilidad y sostenibilidad del espacio urbano. De esta manera se interroga: ¿Cuáles son las relaciones entre forma urbana y densidad? Y, en segundo término: ¿Desde qué enfoques y conceptos se puede abordar su estudio, para aportar al debate contemporáneo? Se busca superar las nociones de modelos compactos y dispersos y poner el foco en la calidad del espacio urbano de las ciudades latinoamericanas.

Se presenta una revisión sobre los conceptos densidad y forma urbana, en particular desde la teoría de la morfología urbana con revisión de literatura que da cuenta de los principales paradigmas, enfoques y criterios conceptuales sobre la aplicación de la densidad y su relación con lo urbano. En una primera parte, se conceptualizan estos términos, dando cuenta de diversos enfoques. En una segunda parte, se presentan estudios relevantes que relacionan la densidad como una variable de efecto en la morfología urbana, por ende, del espacio urbano. Finalmente se reflexiona sobre la complejidad relacional entre ambos conceptos, los efectos sobre la calidad y estructura del espacio urbano y su necesaria reconceptualización para su instrumentalización.

## **Aproximaciones a las conceptualizaciones y enfoques**

### ***Forma urbana***

En las últimas décadas términos como densificación, compactación, sostenibilidad, forma urbana, formas de crecimiento, entre otros, han dominado el debate sobre como debieran ser las ciudades para ser más sostenibles, eficientes y productivas (en lo ambiental, económico y social). En este marco emerge la noción de modelos urbanos compactos como idea dominante y globalizadora para conseguir la sostenibilidad.

En muchos casos, gobiernos locales de ciudades latinoamericanas han impulsado procesos de densificación, sin comprender en su totalidad la complejidad conceptual e instrumental que ello implica sobre la forma urbana. Por lo tanto en este apartado se presenta una aproximación conceptual sobre la forma urbana desde la morfología, particularmente en los aspectos físico espaciales que busca poner en relación el concepto y los aspectos socioeconómicos - culturales.

Moudon (1997) afirma que la morfología urbana es el estudio de la ciudad como hábitat humano. Entiende la ciudad como el espacio de acumulación e integración de diversas acciones individuales y de pequeños grupos sociales, regidas por tradiciones culturales y dirigidas por fuerzas sociales y económicas a lo largo del tiempo. En la misma línea Hillier & Vaughan, (2007) agregan que la morfología urbana está constituida y condicionada por los comportamientos socioeconómicos que suceden en ella, los cuales permiten caracterizar y comparar diversas configuraciones físico-espaciales (Berghauser Pont & Haupt, 2009), donde los agentes decisores poseen un rol clave en la configuración y revisten un aspecto particular de estudio (Capel, 2016). En otras palabras, la forma urbana es la expresión intrínseca de la sociedad a lo largo del tiempo, representada en lo físico espacial y en lo funcional. En consecuencia, su estudio pone el foco en el resultado tangible (físico) de las fuerzas económicas y sociales, posible de ser caracterizado a partir del análisis morfológico de los componentes del tejido urbano, como edificaciones, espacios verdes, espacios libres, calles, parques, entre otros elementos (Hillier & Vaughan, 2007).

Los estudios sobre la forma urbana emergen con énfasis a partir de los '70, en el marco de una reconceptualización de la ciudad. Al reconocer el estado dinámico y cambiante de la misma y la penetrante relación entre sus componentes urbanos y sociales, algunos enfoques se denominan morfo génesis (Moudon, 1997). Desde entonces, la producción académica ha sido extensa y variada en diferentes contextos geográficos<sup>3</sup>; y se han formado escuelas (como la anglosajona, francesa, italiana, y catalana) desde diferentes disciplinas y enfoques. Pueden distinguirse cinco enfoques dominantes (expresados en Tabla 1), los cuales delimitan perspectivas de explicación de la forma, desde cuatro criterios posibles: 1) físico, 2) funcional, 3) visual y de percepción y 4) social - cultural (Fathi et al., 2020).

En ese sentido, Prieto Medina et al., (2018) afirma que los estudios sobre la morfología urbana han estado guiados por dos grandes objetivos: el primero desde lo descriptivo o explicativo, está centrado en estudiar cómo las ciudades se han construido y evolucionado -analizando cómo el contexto social, económico, cultural interacciona con el espacio físico, cómo lo produce, lo crea y lo modifica-. El segundo, los normativos, lo hacen centrándose en el espacio físico y cómo este interacciona e

---

3 Principalmente desde Europa y Estados Unidos

influye en la sociedad. En definitiva, ambos buscan explicar la configuración física junto con aspectos sociales que constituyen lo urbano.

<i>Enfoque</i>	<i>Disciplina</i>	<i>Teoría</i>	<i>Conceptos</i>	<i>Análisis</i>	<i>Teóricos</i>
<i>Morfogénesis</i>	Geografía	Morfología urbana	Forma física	Físico, Social e Histórico	M. Conzen
			Relaciones sociales	cuantitativo	J.W.R. Whiteland
			Procesos históricos		
<i>Morfogénesis filosófico</i>	Filosofía	Morfología urbana	Cultura	Filosófico	H. Lefebvre
			Noción de lugar	cuantitativo	D. Harvey
			Producción del espacio social y urbano		
			Relaciones de poder		
			Economía Política		
<i>Morfo tipológico</i>	Arquitectura	Morfología urbana	Forma física		S. Muratori
			Forma social	Tipo morfológico	Solà-Morales i Rubió
	Urbanismo	Tipo morfología	Estructura de la ciudad	cuantitativo	Panerai & Castex Jean
			Escala	cuantitativo	G. Caniggia
		Diseño de componentes de la forma física			
<i>Morfologista</i>	Arquitectura	Morfología urbana	Forma física espacial	Tipo morfológico	G. Kepes
	Urbanismo		Imagen sensorial	Perceptual	K. Lynch
	Arte		Urbanidad	cuantitativo	
<i>Morfo génesis Científico y de datos</i>	Geografía	Morfología urbana	Forma física	Relacional	Hillier
	Arquitectura		Relaciones sociales	Cuantitativo	Berghauer Pont & Haupt
	Urbanismo		Procesos históricos		

Tabla 1. Principales enfoques de la morfología urbana durante s. XX. Fuente: Revisión bibliográfica. Elaboración propia.

Entre estos enfoques el morfo tipológico (o tipo morfológico) analiza lo urbano desde la forma física considerando la escala espacio temporal, es decir, puede comparar la configuración a lo largo del tiempo con inclusión de las formas de crecimiento. En este sentido, Moudon, (1997) afirma que existen tres componentes fundamentales en este enfoque: la forma, la resolución y el tiempo, expresados en los siguientes principios de análisis:

-1) la forma urbana se define por tres elementos físicos fundamentales: edificios y espacios abiertos relacionados, parcelas o lotes y calles;

-2) la forma urbana puede entenderse en diferentes niveles de resolución (escala); comúnmente, se reconocen cuatro, correspondientes al edificio / lote, la calle / manzana, la ciudad y la región, también reconocidas como arquitectónica, urbana y territorial y:

-3) la forma urbana sólo puede entenderse históricamente, ya que los elementos que la componen experimentan una transformación y sustitución continuas.

Vijayakumar & Sangeetha (2020), enfatizan la importancia de la escala como indicador crucial capaz de definir relaciones de configuración a nivel del edificio, la calle, el vecindario y la ciudad. Además agregan en relación a lo expuesto, que la forma urbana abarca una variedad de componentes físicos como tamaño, forma, escala, densidad, terreno, usos, tipos de edificios, distribución de bloques y espacios verdes, y espacios no físicos sino sociales. Indican que la forma urbana puede ser analizada a partir de cinco elementos estructuradores e interrelacionados: densidad, diseño, uso del suelo, infraestructura de transporte y tipo de vivienda / edificio, influyentes en la habitabilidad y sostenibilidad urbana.

### ***Densidad urbana***

La densidad desde los inicios de la conformación de grandes ciudades ha sido utilizada como indicador para caracterizar lo denso o disperso de los tejidos urbanos. Con el surgimiento del urbanismo, las transformaciones urbanas y los cambios en la disciplina, el concepto ha dado cuenta de enfoques y relaciones con otros fenómenos contemporáneos (Clément & Guth, 1995). Particularmente en las últimas décadas la densidad es parte del discurso global de intensificación de los tejidos para la compactación urbana con objetivo de alcanzar estándares óptimos de sostenibilidad y disminuir los efectos de la dispersión por extensión. Sin embargo, en las principales ciudades latinoamericanas la aplicación de intensificación por densificación cuantitativa no ha conseguido los objetivos de sostenibilidad, por el contrario ha disminuido la misma generando otros fenómenos como extensión, fragmentación, segregación socio espacial, disminuyendo la habitabilidad, y calidad del espacio urbano. Ante este escenario, presentamos algunas conceptualizaciones sobre densidad y los marcos de aplicación para un entendimiento de esta variable compleja.

La densidad urbana supone una variable relacional e interpretativa y puede ser abordada desde diferentes enfoques conceptuales e instrumentales de aplicación y medición vinculados al contexto temporal, espacial y cultural donde emerge (Churchman, 1999). Los estudios sobre este concepto dan cuenta de cuatro enfoques: descriptivo, prescriptivo (normativo), cuantitativo y cualitativo, donde la escala es un aspecto clave en su definición. A partir de estos enfoques es posible presentar algunas definiciones de densidad.

Desde lo descriptivo, prescriptivo y cuantitativo, la densidad es una magnitud que mide número de unidades (personas, viviendas, ocupación, árboles, espacios verdes, mezcla de usos, etc.) en un área de superficie. Si bien se afirma que este enfoque puede ser objetivo y neutral (Berghauser Pont & Haupt, 2009; Boyko & Cooper, 2011, Campoli & MacLean, 2007; Churchman, 1999; Forsyth, 2003; Rapoport, 1975) dista de serlo, porque es un término interpretativo que posee carácter epistemológico y axiológico. Por lo tanto no puede ser concebida solamente como una operación matemática, sino como un concepto relacional, complejo y transversal (Boyko & Cooper, 2011).

En esta línea, los estudios de Boyko & Cooper (desde una definición cuantitativa) expresan la complejidad del término al dar cuenta de veintitrés tipos<sup>4</sup> de densidad junto con el cálculo-medición y el uso, de acuerdo a los objetivos que se quiera lograr. Implica considerar a la densidad como variable dependiente y relacional a otros fenómenos distinguibles a partir de sus dos componentes de medición: unidades (elementos) y área (espacio) (Fig. 1). Si bien estos aportes trabajan sobre la densidad cuantitativa reconocen que no es solo ésta su condición. Sino que es preciso una reconceptualización que considere tres dimensiones de manera conjunta: 1) cualidades del entorno físico y ambiental, 2) comportamientos, percepciones, y necesidades, 3) medición y cálculo de densidad (Dave, 2010, en Boyko & Cooper, 2011), para convertirlo en un concepto aplicable en la planificación de manera óptima que incluya los elementos blandos y cualitativos desde las dimensiones humanas.

En esta línea Churchman, (1999) diferencia densidad<sup>5</sup> (espacial y física), densidad percibida y hacinamiento, que tiene relación con los efectos psicosociales que provoca la densidad en los individuos, y es una forma de incluir aspectos subjetivos perceptivos en el espacio físico. Esta relación puede percibirse y evaluarse de formas muy

---

4 Entre ellas densidad de ocupación, área habitable, habitaciones habitables por hectárea, densidad de parcela, densidad barrial, densidad urbana, densidad metropolitana, densidad de viviendas, de población, densidad de ocupación de construcción o radio de cobertura, altura de construcción, superficie impermeable en la parcela, entre otras.

5 La densidad es un término que representa la relación entre un área física determinada y el número de personas que habitan o usan esa zona. Se expresa como una proporción de tamaño de la población o número de unidades de vivienda (el número) a unidades de área (el denominador).

diferentes, por diferentes personas, circunstancias, culturas y países, sin embargo es preciso y necesario incluir la visión cualitativa de la densidad en lo urbano.

Conceptualizar de manera unívoca densidad, sería un error, por el contrario, existen diversas conceptualizaciones y tipos de densidad urbana dependientes del objetivo que se quiera instrumentalizar y en relación a los países y disciplinas (Churchman, 1999), lo que supone que no posible alcanzar un acuerdo común sobre su definición.

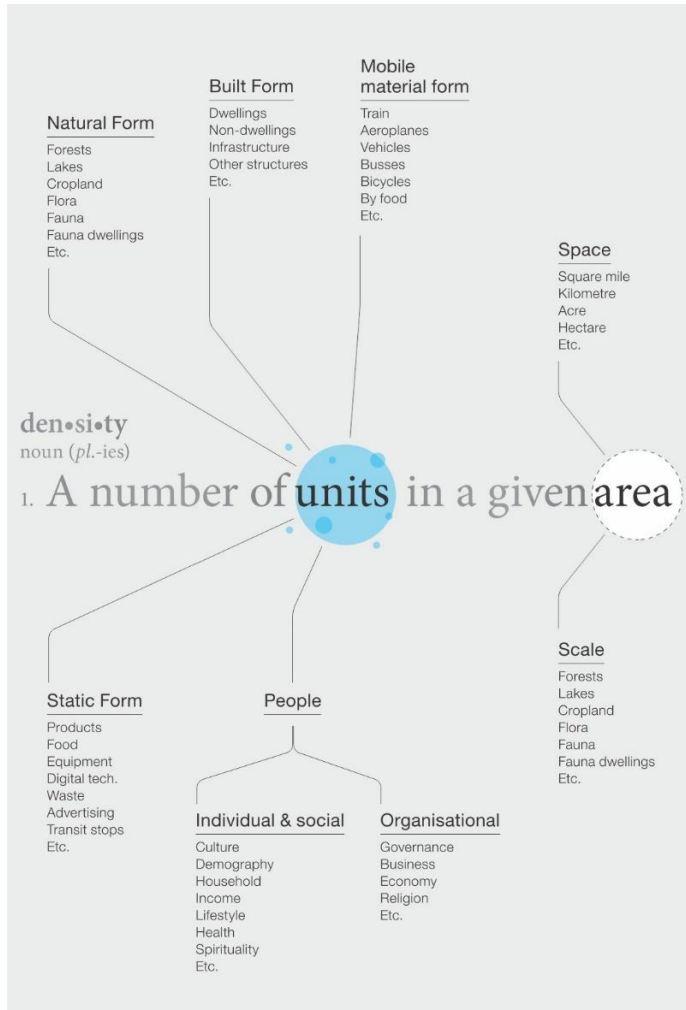


Fig. 1. Dimensiones de la densidad. Fuente y elaboración Cooper & Boyko, 2012.

Implica diferentes marcos conceptuales, metodológicos e instrumentales planteados en función del objetivo definido y las relaciones con diferentes componentes físicos y no físicos, el contexto geográfico, cultural, histórico y socioeconómico. Ello plantea líneas de interpretación en relación a componentes urbanos como las propuestas por autores como Jiménez Romera, (2015) & Navarro Vera & Ortuño Padilla, (2011). Entre ellas: 1) la densidad y la calidad ambiental, con inclusión de nociones de higiene y salud urbana; 2) la densidad y eficiencia de la urbanización, relacionada con el crecimiento urbano, los costos de suburbanización (extensión), compactación, de movilidad, eficiencia energética, y eficiencia económica, donde influye la forma de distribución espacial de la densidad; 4) densidad y urbanidad, vinculada con indicadores "óptimos" para constituir habitabilidad, donde incluyen otras variables; 5) densidad y morfología urbana, particularmente la forma en que se materializa la intensidad de la densidad en el tejido urbano, su ordenamiento en relación con el espacio público y privado, y la posibilidad que ello pueda propiciar distintos niveles de intensidad de intercambios e interacciones entre la comunidad. Sobre todo en modelos compactos con alta densidad y con mixtura de usos, se suponen comunidades más mixtas y con menos niveles de segregación social (Bramley & Power, 2009, en Vicuña Del Río, 2015b).

Aunque la autora, agrega que la alta densidad no contribuye en todos los casos a la compactación urbana y un área densa no necesariamente es diversa en usos y relaciones espaciales. Lo cual requiere un estudio pormenorizado de relaciones, no solo desde lo prescriptivo y cuantitativo (entendido como la noción global de aplicación) sino que se incluya aspectos cualitativos de lo urbano, en relación con variables para medir sostenibilidad y habitabilidad del espacio. En el siguiente apartado damos cuenta de estudios que establecen relaciones de densidad y morfología urbana capaces de expresar formas de habitabilidad, urbanidad y sostenibilidad.

### **Algunas relaciones complejas entre forma urbana y densidad**

Ante el interés de este trabajo por el espacio urbano, retomamos la línea de densidad como expresión en el tejido (forma urbana), especialmente en las formas residenciales dado que ocupan más del 80% de este (López de Lucio, 2012). Suponemos que permiten aproximarnos a medir cómo la densidad influye en la calidad del espacio, considerando habitabilidad y sostenibilidad urbana, y reexaminar aquellos supuestos que relacionan alta densidad residencial y sostenibilidad, o baja densidad con diversidad de usos y con alta habitabilidad. Vicuña Del Río, (2020), afirma que éstos son errores comunes y conducen a relaciones directas entre altura de la edificación y la densidad residencial, es decir a mayor altura mayor densidad, pero menor

habitabilidad, o menor altura menor densidad, y menor compacidad y habitabilidad, lo que no es necesariamente correcto.

En este caso la primera relación es con el tipo edificatorio (vivienda unifamiliar, en tira, aislada, vivienda colectiva, en torre, tira, bloques, etc.) y su escala de inserción. Esta relación puede indicar que un mismo valor de densidad residencial puede obtenerse a través de diferentes tipos edificatorios y sus forma de organización (aislada, torre, bloques, tiras). Es decir una torre de viviendas con parque alrededor puede tener menos densidad que un conjunto de viviendas aisladas en parcelas pequeñas (Lozano, 2013). La expresión de diferentes densidades urbanas resulta en diversas formas de tejidos, como en la figura 2 donde se expresan diferentes organizaciones pero la misma densidad (75 viv/ha).

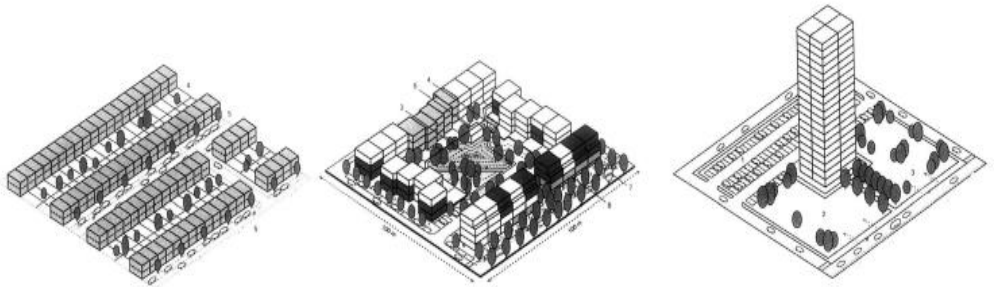


Fig. 2. La misma densidad en diferentes tejidos y formas urbanas. Fuente y elaboración: Fernández Per & Mozas, 2004, en Berghauer Pont & Haupt, 2009.

Vicuña Del Río, (2020) da cuenta que Martin y March (1972) fueron los primeros en analizar sistémicamente cómo un modelo de ciudad puede materializarse a través de distintas densidades, (relación entre plantas, tipología, y potencial edificatorio). Posteriormente, Alexander, Reed y Murphy (1988) plantearon que es posible establecer estándares o rangos de densidad para la vivienda unifamiliar y la vivienda colectiva en altura, y que los rangos intermedios pueden corresponder a un amplio espectro de tipos residenciales. Es de mencionar que Gropius en 1930 establecía tipos edificatorios ideales (vivienda de una planta y edificios de 10 pisos) y su localización en la ciudad<sup>6</sup> (Medina Warmburg, 2018) como forma de ordenar la ocupación.

---

<sup>6</sup> Según Walter Gropius, el edificio bajo, con un solo piso, deberá situarse en zonas periféricas de la ciudad con baja densidad. El edificio con altura racional de 10 o 12 pisos y con instalaciones centralizadas colectivas, deberá situarse en las zonas de densidad alta. El edificio de altura media no presenta ni las ventajas de la construcción baja ni las de la alta, a la cual es inferior desde diversos puntos de vista.



A partir de la relación entre tipos edificatorios y rangos de densidad es posible establecer un vínculo con la habitabilidad (denominada también urbanidad), entendida como aquel atributo que provee densidad adecuada, mixtura de usos y un diseño urbano favorable para los recorridos peatonales y el intercambio comunitario (Vicuña Del Río, 2015b).

Lozano, (2013) agrega que los valores de densidad son importantes para comprender los umbrales necesarios para que diversos servicios y actividades funcionen “correctamente” en la ciudad, como la cantidad de personas que apoyan un sistema de autobuses frente a un sistema de tren ligero, o la cantidad requerida en el área de influencia de un supermercado. Bajo esta relación los enfoques morfologistas de Lynch<sup>7</sup>, y aportes de Jane Jacobs, Appleyard Donald y Jacobs Allan, establecen estándares mínimos de densidad para construir urbanidad. Su expresión en el tejido refiere a la diversidad de usos, el diseño de espacios públicos y su relación con el espacio privado, lo que sumaría a la sostenibilidad urbana.

Zumelzu-Scheel, (2017) en relación a la forma urbana sostenible (y urbanidad) indica que engloba no solo aspectos físicos morfológicos del espacio urbano, sino también niveles de densidad o nodalidad, que se relacionan con la configuración del medio ambiente y la interacción comunitaria en los barrios. En esta línea, el autor agrega que analizar y conseguir una la forma urbana sostenible incluye contemplar seis de sus componentes clave: la densidad, escala, la accesibilidad, la conectividad, diversidad y nodalidad.

Algunas propuestas que relacionan la densidad y la morfología son los estudios de Berghauser Pont & Haupt (2009). Desde un enfoque tipo morfológico caracterizan la densidad y su distribución espacial en el tejido como determinación de la forma urbana, posible de ser analizada desde la escala de los edificios (proyecto arquitectónico) con inclusión de la ciudad o el conjunto de barrios. Crean el método *SpaceMate*, un sistema de simulación urbana que define la densidad como resultado de una serie de variables del tejido<sup>8</sup> (Figura 3). Esta investigación tiene como objetivo desarrollar concepto de densidad multi variable y un método basado en datos “objetivos” (parámetros urbanísticos, dimensiones de parcelas, de manzanas, localización, etc.) independiente de la historicidad de la ciudad donde se aplique. Abarca Álvarez & Campos Sánchez, (2015), afirman que este método no puede ser generalizable y que es escaso para caracterizar ciertos tejidos urbanos y para determinar formas de urbanidad asociadas.

---

7 Lynch establece la densidad neta de 2,4 viv/ha como el primer estándar para áreas “no rurales”. En comparación con las 30 viv/ha, densidad propuesta por Howard y Unwin para la ciudad jardín del s. XIX y por Perry para la unidad vecinal (1920), que correspondería a primeros umbrales de urbanidad. Jacobs plantea el rango de 25-50 viv/ha neta, correspondiente a un semi-suburbio (Vicuña Del Río, 2015b).

8 Índice de espacio de piso ocupado (FSI), Índice de espacio de suelo (GSI), proporción de espacio abierto (OSR) y altura del edificio (L), pueden ser varios tipos morfológicos (barrios o edificios) distinguidos numéricamente y en función de la distribución de densidad.

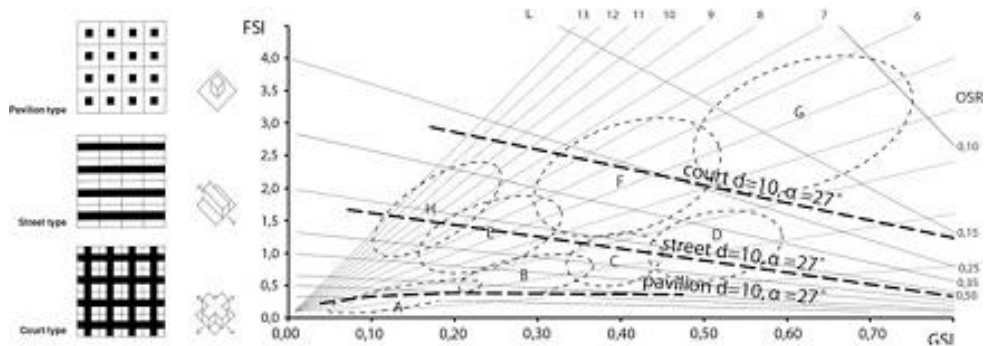


Fig. 3. Sistema *Spacemate*. Fuente y elaboración: Berghauer Pont & Haupt, 2009.

Cheng, (2009) afirma que la densidad edificatoria tanto en cantidad como en intensidad, juega un papel relevante en la forma urbana. En particular, en diferentes combinaciones y relaciones entre división de parcelas, ocupación del suelo, forma edificatoria, proporción de espacios libres (vacíos), cantidad de habitaciones habitables, tipo de uso e intensidad. (Figura 4)

Expresa la intensidad como variable para incluir indicadores de urbanidad y sostenibilidad de la forma, para comprender la densidad como variable compleja, relacional, tanto cuantitativa como cualitativa. Vicuña Del Río, (2020) da cuenta de algunos estudios que incluyen la intensidad de usos y habitantes como elementos para leer y analizar las formas urbanas desde la sostenibilidad y urbanidad. Entre ellos los de Mix Use Index MXI, (de Van Den Hoek) que exploran la relación entre densidad (habitantes/hectárea), edificabilidad y la proporción entre el uso residencial y los otros usos en diversos barrios comparados. Dovey y Pafka proponen un modelo que combina habitantes, visitantes y empleos por hectárea, viviendas por hectárea, superficie construida y superficie ocupada en primer piso, y espacio público por persona, entre otros indicadores, para expresar que la relación entre forma urbana y densidad también depende de los parámetros utilizados para determinarla. Finalmente Patel analiza cómo la densidad poblacional neta y bruta, es mediada por la proporción entre superficie de espacio público y privado, edificabilidad y la superficie de espacio público per cápita, posible de ser comparada en diversos barrios.

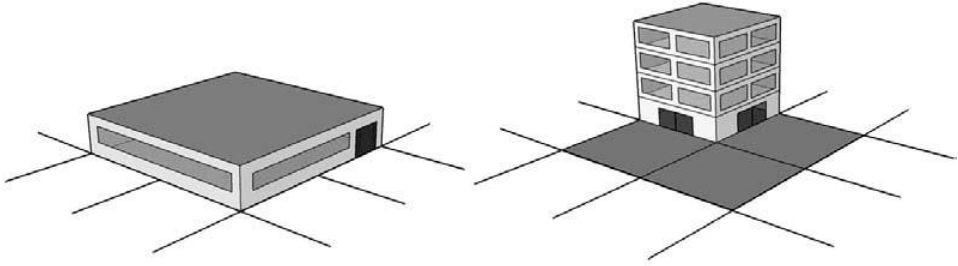


Fig. 4. Dos formas construidas con la misma dimensión de parcela y diferente ocupación, diversas relaciones entre la densidad residencial, edificatoria y forma física. Fuente y elaboración: Cheng, (2009)

En definitiva, la búsqueda de una forma urbana con sostenibilidad y habitabilidad (urbanidad) requiere estudiar y consensuar la eficacia de lo urbano, los estándares de calidad del espacio, su influencia en la calidad de vida y expresión en los tejidos urbanos. Para ello, la relación con densidad (como componente complejo y multivariable) puede aportar a determinarla, sin embargo no solo depende de ella, sino de otros componentes interrelacionados.

## **Reflexiones finales**

En estructuras urbanas “híbridas” como las de las ciudades latinoamericanas, donde el tejido edilicio se difunde y se compacta en simultáneo, la intensificación de usos por densificación, requiere una reconceptualización desde los ámbitos de planificación y académicos capaces de comprender que densificar no solo implica agregar unidades de vivienda, sino un complejo entendimiento de la forma urbana y sus componentes. El trabajo ha dado cuenta de las diferentes conceptualizaciones, dimensiones, y enfoques en la relación entre densidad y forma urbana, a modo de punto de partida que nos permite cuestionar la validez de los procesos de intensificación de usos por densificación residencial, que se discuten en las ciudades latinoamericanas.

A la vez, revisa e identifica consensos sobre lo que podría implicar una forma urbana con sostenibilidad y habitabilidad, que pudiera estar contemplada en futuras acciones de intensificación de usos. Desde enfoques cualitativos, cuantitativos, normativos y descriptivos, donde el foco este orientado a alcanzar una mayor calidad en el espacio urbano (que redunde en calidad de vida para los habitantes), fue posible reflexionar en cómo superar la dicotomía en los debates entre lo compacto y lo difuso.

Finalmente, conocer la complejidad implícita en la relación entre morfología urbana, y densidad, es crucial para estudiar diferentes expresiones en el tejido residencial, contemplando además otras relaciones de escala, accesibilidad, conectividad, diversidad y nodalidad.

## Referencias bibliográficas

- Abarca Álvarez, F. J., & Campos Sánchez, F. S. (2015). Cartografías topológicas de la densidad urbana: Una propuesta para el descubrimiento relacional. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/65548>
- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE (Santiago)*, 38(114), 35-69. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- Appleyard, D., & Jacobs, A. (1984). Hacia un manifiesto por el diseño urbano. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 69-78.
- Bensús Talavera, V. (2018). Densificación (no) planificada de una metrópoli. El caso del Área Metropolitana de Lima 2000-2014. *Revista INVI*, 33(92), 9-51. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582018000100009>
- Berghauer Pont, M., & Haupt, P. (2009). Space density and urban form.
- Boyko, C. T., & Cooper, R. (2011). Clarifying and re-conceptualising density. *Progress in Planning*, 76, 1-61.
- Campoli, J., & MacLean, A. S. (2007). Visualizing density. *Lincoln Institute of Land Policy*,.
- Capel, H. (2016). La forma urbana en la ciudad postcapitalista. *Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XXI(1.177), 1-35. <https://doi.org/10.1344/b3w.0.2016.26366>
- Cheng, V. (2009). Understanding Density and High Density. En *Designing High-Density Cities: For Social and Environmental Sustainability* (pp. 3-17). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781849774444>
- Churchman, A. (1999). Disentangling the Concept of Density. *Journal of Planning Literature*, 13(4), 390-411. <https://doi.org/10.1177/08854129922092478>
- Clément, P., & Guth, S. (1995). De la densité qui tue à la densité qui paye. La densité urbaine comme règle et médiateur entre politique et projet. *Les Annales de la recherche urbaine*, 67, 72-83.
- Forsyth, A. (2003). Measuring Density: Working Definitions for Residential Density and Building Intensity. *Design Brief*, 8, 8.
- Jenks, Mi., & Burgess, R. (Eds.). (2004). *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries*. Taylor & Francis e-Library.
- Jiménez Romera, C. (2015). *Tamaño y densidad urbana Análisis de la ocupación de suelo por las áreas urbanas españolas [Doctoral]*. Universidad Politécnica de Madrid Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- López de Lucio, R. (2012). *Vivienda colectiva, espacio público y ciudad. Evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales 1860-2010*. Universidad Politécnica de Madrid (UPM).

- López-Morales, E. J., Gasic Klett, I. R., & Meza Corvalán, D. A. (2012). Urbanismo pro-empresarial en Chile: Políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 27(76), 75-114. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582012000300003>
- Lozano, E. (2013). Density in Communities, or the Most Important Factor in Building Urbanity. En *The urban designer reader (Second)*. The Routledge Urban Reader Series.
- Medina Warmburg, J. (2018). Walter Gropius ¿Qué es arquitectura? Antología de escritos. Reverté.
- Moudon, A. V. (1997). Urban morphology as an emerging interdisciplinary field. *Urban Morphology*, 8.
- Naciones Unidas, & Secretariado de Hábitat III. (2017). Nueva Agenda Urbana. Naciones Unidas.
- Navarro Vera, J. R., & Ortuño Padilla, A. (2011). Aproximación a la génesis de la contribución de la densidad en la noción de "ciudad compacta". *EURE*, 37(112), 23-41.
- Neuman, M. (2005). The Compact City Fallacy. *Journal of Planning Education and Research*, 25, 11-26. <https://doi.org/10.1177/0739456X04270466>
- Prieto Medina, P., De Ávila Serrano, V. R., Moyano Enríquez de Salamanca, Solíz Trapero, & Coronado Tordesillas. (2018). Vista de Identificación, clasificación y análisis de las formas urbanas en ciudades medias: Aplicación a las capitales provinciales de Castilla-La Mancha. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 1(38), 87-112. <http://dx.doi.org/10.5209/AGUC.60470>
- Rapoport, A. (1975). Toward Redefinition of density. *Environment and Behavior*, 7(2). United Nations, Department of Economic and Social Affairs, & Population Division.
- (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. United Nations.
- Vicuña Del Río, M. (2015a). Las Formas de la Densidad Residencial El caso del Gran Santiago, Chile. [Doctorado]. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Vicuña Del Río, M. (2015b, junio). Diez umbrales de densidad para construir una hipótesis sobre las urbanidades del Gran Santiago contemporáneo. VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo, junio 2015. <https://doi.org/10.5821/siu.6200>
- Vicuña Del Río, M. (2020). Densidad y sus efectos en la transformación espacial de la ciudad contemporánea: Cinco tipologías para interpretar la densificación residencial intensiva en el área metropolitana de Santiago. *Revista 180*, 45, 112-126. [https://doi.org/10.32995/rev180.num-45.\(2020\).art-659](https://doi.org/10.32995/rev180.num-45.(2020).art-659)
- Vijayakumar, V., & Sangeetha, S. P. (2020). Urban form as a critical factor in the Quality of Life indicators – A review. *Materials Today: Proceedings*. <https://doi.org/10.1016/j.matpr.2020.06.043>
- Welch Guerra, M., & Valentini ], P. (2005). Torres Jardín en Buenos Aires. Proyecciones de una tipología habitaciona. En *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes* (1era ed.). Biblos.
- Zumelzu-Scheel, A. (2017). Forma urbana y sostenibilidad: Pasado, presente y desafíos. Una revisión. *AUS [Arquitectura / Urbanismo / Sustentabilidad]*, 20, 77-85. <https://doi.org/10.4206/aus.2016.n20-12>

# 5

## Extractivismo e informalidad, escenarios tendenciales del mercado inmobiliario en la ciudad de Córdoba<sup>1</sup>

Carolina Peralta<sup>2</sup> y Miriam Liborio<sup>3</sup>

### Introducción

En este artículo nos proponemos, leer en clave de *extractivismo urbano e informalidad*, los escenarios tendenciales producidos por el accionar de distintos agentes vinculados al mercado de la vivienda. Se intenta evidenciar que el incremento de la construcción de viviendas en ciertas áreas urbanas no se vincula a demandas reales por parte de la población sino más bien, que está marcado por lo que diversos autores caracterizan como un fenómeno *extractivista*. (Svampa y Viale, 2016; Pintos, 2018; Liborio, 2019, entre otros.) En los distintos emprendimientos residenciales tomados como casos de estudios hemos detectado que, además, se caracterizan por etapas marcadas por *informalidad*, la *irregularidad* y hasta la *ilegalidad*.<sup>4</sup>

---

1 Este artículo se corresponde con el proyecto de investigación "Mercado inmobiliario, extractivismo urbano e informalidad en el periurbano de la ciudad de Córdoba. 2000-2017". Financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba (SECyT-UNC) CODIGO 33620180100686", Período: 2018-2021. Se desarrolla bajo la dirección de Carolina Peralta, en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.

2 Arquitecta; Magister en Desarrollo Urbano; Doctora en Demografía; Profesora Titular de Urbanismo, UNLaR y Profesora Adjunta Urbanismo I A, FAUD / UNC. Investigadora Cat II. INVIHAB [carolinaperalta3@gmail.com](mailto:carolinaperalta3@gmail.com)

3 Arquitecta; Magister en Diseño Arquitectónico y Urbano; Doctora en Arquitectura; Profesora Adjunta de Arquitectura I B y Práctica Profesional Asistida con Orientación en Hábitat Popular, FAUD / UNC. Investigadora Cat. III. INVIHAB. [miriam.liborio@unc.edu.ar](mailto:miriam.liborio@unc.edu.ar)

4 El adjetivo informal se utiliza para calificar a aquel o aquello que no respeta las formas (los modos, las normas). Informal, por lo tanto, se vincula a lo irregular o a lo no convencional y puede tomar la forma de ilegalidad. Como informalidad se denominan a las actividades urbanas de quienes realizan loteos, urbanizaciones u obras de arquitectura al margen del control del Estado y de las disposiciones normativas que

También, detectamos que las importantes inversiones no contribuyeron al mejoramiento del déficit habitacional de los sectores medios y medios bajos y que generaron bolsones residenciales para el segmento ABC1 marcados por una fuerte *gentrificación*.

El período estudiado, 2001-2017, presenta desde el punto de vista económico altibajos que tienen su correlato en los desarrollos urbanos de la ciudad de Córdoba. En la Argentina en 2001, el mercado de inmobiliario<sup>5</sup> sufrió una fuerte caída de precios producto de la crisis experimentada, pero hacia 2002 la industria de la construcción logró recuperarse y con altas rentabilidades. Durante el período 2003-2008 el promedio de crecimiento anual del país fue de 8,5%, y en 2009 logró eludir la crisis internacional con un crecimiento levemente positivo (0,9%), para retomar un crecimiento del 9,1% en el año 2010. (CEPAL, 2010). Entre 2006 a 2012, con niveles crecientes de prosperidad económica, la inversión inmobiliaria fue la mejor opción para la reserva de valor, no sólo para los pequeños y medianos ahorristas, sino también para refugio de los excedentes generados por la exportación de las commodities. (Svampa y Viale, 2016; Pintos, 2018; García Pérez, 2014).

Los factores que se consideran determinantes en la reactivación del mercado inmobiliario son propios de la industria de la construcción como aquellos vinculados al contexto de la macroeconomía nacional<sup>6</sup>. En el primer término tenemos, según Baer (2008): el incremento del valor del suelo; el descenso de los costos de mano de obra, a partir de la precarización laboral; y la baja en los costos de los materiales de construcción. En cuanto a las relaciones contextuales podemos decir que la oportunidad de inversión en la construcción se completa con la falta de alternativas de inversión en otras actividades productivas; las bajas en las tasas de interés; y finalmente como sostiene Sassen (2016) la posibilidad de transformar activos financieros en bienes tangibles y materiales para usufructo de los grandes ganadores del sistema.

---

rigen en determinados territorios. En la literatura especializada, la informalidad urbana generalmente se refiere a la actividad urbanística de la población de bajos recursos y va asociada a la pobreza urbana; sin embargo también puede asimilarse a actos extraordinarios e irregularidades de aprobación por parte del Estado Municipal, con modificaciones en ordenanzas existentes, o con la generación de nuevas disposiciones con fines particulares, para polígonos específicos. Según señalan Monayar (2011) y Smolka (2003), se trate de aprobaciones *ex post* por parte del Estado ante los hechos consumados.

<sup>5</sup> El mercado inmobiliario es el conjunto de las acciones de oferta y demanda de bienes inmuebles. Comprende todas las operaciones que se produzcan relacionadas con la compra y venta de inmuebles esencial para el desarrollo de una economía sostenible de un país. Incluye además la promoción inmobiliaria, la inversión que puede ser realizada por empresas o particulares y la financiación, es decir, la acción que permite la adquisición o desarrollo de proyectos inmobiliarios. El mercado inmobiliario no es inmóvil, sino que está sujeto a cambios y evoluciones que pueden afectar directamente a la propia economía, tanto a nivel general como particular. En este sentido, estas fluctuaciones de auges y caídas del mercado y sector inmobiliario también influyen en los cambios del precio de la vivienda, que puede sufrir variaciones importantes tanto al alza como a la baja. (García Huidobro, 2007)

<sup>6</sup> Sobre esta cuestión, un antecedente interesante es el que aborda lo sucedido en la ciudad de Rosario, donde el flujo de recursos provenientes del agro hacia el sector de la construcción\* viene funcionando como mecanismo de reserva de valor de las utilidades generadas por el modelo sojero en esa provincia (Lapelle y otros, 2011).

Otra segmentación temporal de nuestro estudio inicia en 2012, a partir de la sanción de la Ordenanza N° 12.077 que regula las habilitaciones para la producción de nuevos productos urbanos residenciales. Este periodo coincide con un nuevo ciclo de políticas públicas a los que Pintos junto a otros autores lo define “*como neodesarrollismo comandado en su faz económica por la impronta de los «nuevos extractivismos» o el «neextractivismo progresista»*” (Zibechi 2010; Svampa 2011a; Feliz 2012, Gudynas, 2012, Pintos, 2017)

Estas políticas neodesarrollistas ejercen sobre los territorios urbanos una presión tal que se manifiesta en la aceleración y en el cambio de escala de los emprendimientos. La ciudad es considerada “*como objeto de negocios y como espacio para la acumulación y reproducción del capital.*” (Liborio, 2019: 35) Los territorios urbanos son explotados intensamente y se “*pone en contexto los mecanismos de lo que Harvey llama «acumulación por desposesión»*” (Harvey 2004 citado en Pintos, 2017: 26).

La ciudad neoliberal presenta dos dimensiones bien reconocibles. Por un lado, tenemos los emprendimientos de y para las elites que se manifiesta en la creación de enclaves residenciales denominados *premium* con una alta presencia de viviendas ociosas y por el otro, la contracara de la crisis habitacional generalizada que queda expuesta en el sostenido crecimiento de la financiarización (mercado financiero) e inquilinización de la vivienda y el desplazamiento de los sectores más bajos de la población a villas y asentamientos informales. Es decir, que los segmentos socioeconómicos que no pueden acceder a la vivienda producida por el mercado y que tampoco pueden solventar las subas de los alquileres, son desplazados a lo que buena parte de la literatura especializada caracteriza como *mercado informal*.

Sin embargo, lo que ponemos en cuestión en este artículo, es que el mercado de los bienes raíces producido por los grandes desarrolladores urbanos es también generador de informalidad, irregularidad e ilegalidad. Este mercado se caracteriza por la avidez, por la rapidez en la obtención de beneficios, que además son atravesados por las sucesivas crisis de la economía local y nacional: aumentos en el valor de la tierra en dólares y falta de acceso al crédito, lo cual redundo en que todo el sector deba desplegar nuevas estrategias tendientes a producir constantes cambios en los productos del mercado. En los casos estudiados hemos constatado el abandono de la tendencia al crecimiento de superficies de los sectores de alta gama por una preferencia hacia reducciones en las superficies de las unidades, sean terrenos o unidades habitacionales. Finalmente señalamos el notorio incremento en solicitudes de modificaciones en las normativas por parte de los desarrolladores urbanos, de gran cantidad de “*situaciones atípicas*” para la habilitación de predios obsoletos, inmuebles industriales o bienes patrimoniales del Estado que son el soporte de los grandes proyectos residenciales.



## **Aspectos metodológicos**

Para el análisis del crecimiento del mercado de la vivienda se estudiaron los *permisos de edificación* otorgados por la Municipalidad de Córdoba para el periodo 2001-2017, publicados anualmente por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba. De los mencionados permisos se tuvo en cuenta: la cantidad; la superficie permissionada; el número de viviendas y se estimó la superficie promedio de las unidades y la cantidad de unidades por permiso. Para la delimitación de los casos de estudio se seleccionaron aquellos que según fuimos visualizando resultaron casos paradigmáticos en relación con los siguientes aspectos:

*El extractivismo urbano.* Es decir, cuando el negocio inmobiliario se vale de recursos de la ciudad. Se trata de la adquisición de bienes del Estado, tanto municipales como provinciales; y de la reconversión a través de adecuación y creación de normas *ad hoc* de predios obsoletos, producto de la desindustrialización iniciada en la década del '90.

*El requerimiento de adecuación normativa.* Se trata de productos del mercado inmobiliario que requirieron de normativas particulares, cuyos trámites fueron facilitados por parte del Estado municipal con determinación de áreas especiales y aprobaciones directas por parte del poder ejecutivo a través de Actas Acuerdo, o mediante la aprobación de convenios urbanísticos. En todos estos casos se producen beneficios para los desarrolladores con incremento de alturas y de la edificabilidad. En el caso de los loteos se autoriza el fraccionamiento de la tierra y la privatización de las reservas verdes de la ciudad. Los proyectos ponen en juego mecanismos y estrategias comerciales para la creación y captación simbólica de la vuelta al contacto con la naturaleza o la pertenencia a una clase social dominante (elitización).

*La informalidad*<sup>7</sup> en la gestión, construcción y/o comercialización de los emprendimientos demandaron desde aprobaciones *ex post* a situaciones irresueltas por el alto grado de la irregularidad manifiesta.

*Captación de plusvalía a partir de inversiones estatales.* Grandes obras viales y de infraestructura promovidas por el Estado cuyos principales beneficiarios son los mismos emprendimientos privados.

## **Mercado inmobiliario de la ciudad de Córdoba: Boom inmobiliario y expansión residencial.**

En el periodo 2001-2017, en la ciudad de Córdoba, observamos algunos efectos de la reestructuración productiva iniciada en los años noventa a nivel nacional: aumentaron las inversiones extranjeras directas y de los excedentes del sector agro exportador.

---

<sup>7</sup> En estos casos se vincula la dinámica del mercado inmobiliario tanto forma como un tipo particular de "informalidad" como de "*extractivismo urbano*", informalidad e ilegalidad, en estos casos son acentuados por la obra pública que acompaña los emprendimientos y contribuyen de manera sinérgica en la elevación del valor cualitativo y cuantitativo de estos procesos.

En la ciudad se evidenció a través de una fuerte inversión en grandes emprendimientos que generaron nuevas centralidades urbanas<sup>8</sup>.

La recuperación del mercado inmobiliario tuvo un peso importante como motor de la economía urbana. En una primera etapa, el fenómeno se caracterizó por gestión, producción y comercialización de urbanizaciones cerradas, (countries) y barrios privados en áreas suburbanas preferentemente del sector noroeste y luego el sur de la ciudad. Como producto de este tiempo se acentuó la periferización y fragmentación de la ciudad, ocasionando segregación y exclusión social.

Luego, a partir del proceso de desindustrialización, se impulsó la renovación y la recuperación de vacíos urbanos y de viejos edificios con localizaciones estratégicas en la ciudad consolidada. Se trata de sitios industriales obsoletos como fábricas, viejas usinas eléctricas, cervecerías, silos, cárceles, antiguas escuelas, etc. A modo de ejemplo podemos señalar la ex cervecería Córdoba en Barrio Alberdi, gestionado por Euromayor; la urbanización de la fábrica Iggam, en Barrio Alto Verde a cargo del Grupo Dinosaurio; el Shopping patio Olmos, adquirido por el grupo IRSA.

Paralelamente, se produjo la enajenación de terrenos del Estado, cuya potencialidad fue captada por el mercado. Como casos paradigmáticos podemos mencionar al complejo Capitalinas del grupo GNI ubicado frente a la desembocadura del Arroyo La Cañada en el Río Suquía y el Complejo Distrito de las Artes ubicado en los predios del ex batallón 141 de la Corporación América S.A.

## 2.a. Evolución de la superficie permisionada

Según la literatura especializada el crecimiento y éxito del mercado inmobiliario puede ser dimensionado a través de un conjunto de parámetros como la superficie de permisos de edificación autorizados por el municipio. Por lo que nos preguntamos: ¿Cuánto creció la superficie en este periodo? ¿Cómo dimensionar el boom inmobiliario?

La Municipalidad de Córdoba otorgó un importante número de permisos durante el periodo estudiado (2001-2017). (Ver Cuadro 1). Sin embargo, no se puede hacer un estudio comparativo completo, ya que la serie de datos se interrumpe en 2012. Este año coincide con la sanción de la Ordenanza N° 12077/2012 de Convenios Urbanísticos. Si tomamos la primera década (2001-2010) podemos inferir que el crecimiento de la cantidad de viviendas nuevas permisionadas creció en el orden de las 42.424 unidades en una superficie de aproximadamente 5.577.829 m<sup>2</sup>.

La curva de los metros cuadrados permisionados da cuenta que los valores son siempre crecientes tanto en cantidad de metros como en cantidad de unidades y se

---

<sup>8</sup>Estas nuevas centralidades urbanas centradas en Shoppings, (Nuevo centro 1990 y Córdoba Shopping, 1993) hipermercados Libertad, y supermercados de grandes cadenas como Carrefour, Easy, Walmart, etc. En donde los shoppings y el consumo se han convertido en las nuevas plazas y son el lugar de esparcimiento funcionando como punto de referencia y encuentro para las jóvenes generaciones. (Fernández, Peralta, Liborio 2003)

concentran principalmente en los años 2006 y 2010. La construcción de *viviendas nuevas* alcanzó un promedio de unas 4.300 viviendas por año, totalizando unas 47.700 unidades entre 2001 y 2011. La *superficie de las viviendas* promedia unos 121 m<sup>2</sup>, se destaca que la superficie promedio de cada vivienda nueva creció un 75% pasó de 112 m<sup>2</sup> en 2001 a 148 m<sup>2</sup> (2006); 151 (2005); 149 (2006); hacia 2015 estos valores se reducen considerablemente.

La segunda cuestión que surge es que se produjo una reducción del número de habitaciones promedio por vivienda pasando de 3,41 en 2001 a 2,54 en 2006, siendo que la cantidad total de habitaciones trepó a 15.979 en 2010. (Tabla N° 1)

### Permisos de edificación. Ciudad de Córdoba, periodo 2001-2017

Año	Cantidad					Superficie Cubierta (m <sup>2</sup> )	
	Permisos (a)	Viviendas (b)	Habitaciones (c)	habitaciones por vivienda (c/b)	Viviendas por permiso (b/a)	Viviendas (d)	Superficie promedio por vivienda(d/b)
2001	2.588	4.523	15.412	3,41	1,75	509.465	112,64
2002	1.387	2.581	8.224	5,93	1,86	289.555	112,19
2003	1.174	4.786	13.133	2,74	4,08	457.166	95,52
2004	1.460	2.656	8.231	3,10	1,82	451.254	169,90
2005	1.525	3.496	9.981	2,85	2,29	530.158	151,65
2006	1.257	5.344	13.554	2,54	4,25	800.863	149,86
2007	1.234	3.532	9.900	2,80	2,86	448.062	126,86
2008	1.756	4.720	12.900	2,73	2,69	598.939	126,89
2009	1.502	4.848	13.138	2,71	3,23	669.875	138,18
2010	2.041	5.938	15.979	2,69	2,91	822.492	138,51
2011(*)	1.579	5.281	14.042	2,66	3,34	701.498	132,83
2012	S/D	S/D	S/D	---	---	S/D	---
2013	S/D	S/D	S/D	---	---	S/D	---
2014	S/D	S/D	S/D	---	---	S/D	---
2015	1.584	4.257	12.071	2,84	2,69	437.296	102,72
2016	D/I	D/I	D/I	---	---	D/I	---
2017	S/D	S/D	S/D	---	---	S/D	---

Tabla N° 1. *Permisos de edificación otorgados por la Municipalidad de Córdoba. Evolución 2001-2017.* Elaboración Propia. **Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba.

Nota: Para 2011 solo se cuenta con datos provisorios, para 2012, 2013 y 2014 el Municipio no informó a la provincia (S/D). Finalmente, en 2016 solo se cuenta con datos incompletos de enero a julio. De esta fecha en adelante no hay datos publicados en las distintas reparticiones.

A partir de 2012, tal como señalamos, ya no es posible analizar el crecimiento de la industria de la construcción a partir de los permisos de edificación ya que el Estado municipal dejó de informar tales datos, pese a su discurso y autoproclamación de ser un gobierno de datos abiertos. En este año se promulga la ordenanza N° 12077/2012

de Convenios Urbanísticos cuyo objetivo es dar contención jurídica a las iniciativas de los Desarrolladores Urbanos y que el Estado Municipal pueda coparticipar en los beneficios otorgados a partir de las modificaciones normativas introducidas por cada convenio.

### **¿Cómo es posible medir la lógica extractivista y la informalidad en este crecimiento?**

El *Convenio Urbanístico* es un instrumento legal que viabiliza la modificación de la estructura funcional y físico espacial y facilita modificaciones normativas que se circunscriben a un polígono determinado y se hace a demanda de los desarrolladores. De este modo, nos encontramos en presencia de un fenómeno de reurbanización por enclaves que conlleva fragmentación e insularización del territorio de la ciudad a partir de un criterio normativo extraterritorial. (Liborio, 2019)

Entendemos que la Municipalidad de Córdoba a través de estos convenios, al haber instituido una forma de coparticipación de los beneficios otorgados a cada desarrollador urbano ha contribuido con la lógica extractivista de los mismos. A continuación, sintetizamos algunos de los convenios y cómo estos han afectado ciertas áreas urbanas modificando su paisaje, el uso del suelo, la densidad fundiaria, el factor de ocupación del suelo, la fragmentación o parcelamiento de la tierra, entre otros aspectos que se suman a la segregación espacial de los polígonos. También, hemos detectado ciertas acciones irregulares al gestionar y obtener beneficios para la aprobación de barrios o complejos abiertos que luego son comercializados como enclaves con seguridad privada y en la práctica poseen fuertes controles en sus accesos y la correspondiente interrupción de la continuidad vial.

A continuación, se formula un intento clasificatorio en el que presentamos el escenario tendencial que trazan algunos ejemplos paradigmáticos de los emprendimientos inmobiliarios promovidos por el mercado que constelan con la lógica extractiva y con la informalidad. Intentamos clasificarlos en función de los bienes comunes afectados y el tipo de irregularidades en las que incurrieron.

### **Comercialización fraudulenta como barrio cerrado**

#### *Valle Escondido del Grupo Ecipisa.*

Este emprendimiento se construyó y comercializó como barrio cerrado tipo country sin la autorización municipal correspondiente debido a que no se respeta la Ordenanza N° 8606 (1998) de Urbanizaciones Residenciales Especiales (URE) en cuanto al fraccionamiento del suelo, en su artículo N° 13 indica que el: "*Parcelamiento en urbanizaciones ubicadas fuera del perímetro delimitado por la Avda. de Circunvalación debe tener una superficie mínima de la parcela de mil quinientos metros cuadrados (1.500 m<sup>2</sup>) y un frente mínimo de parcela: veinticinco metros (25,00 m.)*. Los lotes

comercializados y construidos tienen dimensiones por debajo de los 600m<sup>2</sup>. Esta irregularidad, luego de intensos debates públicos se subsanó mediante una normativa excepcional: La *Ordenanza N° 11777/2010*, regula la autorización de cerramiento perimetral y control de los accesos a los barrios ubicados en Valle Escondido, “*disponiéndose la obligatoriedad de establecer el pago de un canon, a cada uno de los barrios que estén en condiciones de lograr el Decreto de Autorización, cuya cuantificación y modalidad se determina, a través de la Dirección de Catastro y la Subsecretaría de Ingresos Públicos, o la que en el futuro las reemplacen.*”

Es decir, que se sentó el precedente que mediante el pago de multas se puede normalizar de manera *extraterritorial*, la comercialización *fraudulenta*. Esta situación se replica en gran parte de los emprendimientos residenciales promovidos y comercializados por los Desarrolladores Urbanos en el periodo estudiado.

### **Ocupación, edificación y comercialización de áreas de Reservas Verdes**

#### *Megaemprendimiento Manantiales del Grupo Edisur.*

En el término de veinte años el área comprendida entre el Arroyo La Cañada y el Canal Maestro Sur pasó de ser la Reserva del Parque del Sur a un conglomerado de barrios de lotes de 1.000 m<sup>2</sup> comprendidos en los barrios cerrados Manantiales I, II, III, IV y V y el Barrio Altos de Manantiales. A partir de la sanción de la Ordenanza N°11.545, primer convenio urbanístico entre un grupo empresarial y el municipio se establece que este mecanismo es la “herramienta que permite lograr la transformación de sectores de la ciudad”, y que dan una respuesta desde “una visión más elástica de los instrumentos normativos que regulan su aplicación, fundamentalmente ante la rigidez y antigüedad de los mismos”. También se informa que los convenios urbanísticos son la herramienta idónea para que el municipio recupere la plusvalía que contribuye a generar con el revalúo de los terrenos y así poder redistribuir los beneficios en la comunidad en general o en un sector en particular. Con estos argumentos se permitió un fraccionamiento más intensivo del suelo, con lotes entre los 250 y 360 m<sup>2</sup> en barrios abiertos. Sin embargo, la comercialización de los mismos roza lo fraudulento ya que son promovidos como lotes con seguridad y control de accesos. Ninguno de los estamentos gubernamentales ejerce el poder de policía ante esta irregularidad, además de la pérdida de espacios verdes públicos para el conjunto de la ciudad.

#### *Distrito Las Artes de la Corporación América Real Estate.*

Se trata de un terreno indiviso de 22,3 ha, ubicado en el predio del Ex Batallón 141 que fuera declarado Reserva Verde para la ampliación del Parque Sarmiento.<sup>9</sup> A partir

---

<sup>9</sup> Ver Liborio, (2019: 63) Desde las esferas gubernamentales, este proyecto ha sido presentado como un éxito del sistema de coparticipación público privado, que implica grandes ganancias para la ciudad, con inversiones importantes y con una gran cantidad de viviendas. Sin embargo, a la luz de lo que venimos argumentando, es un caso paradigmático de extractivismo urbano que se aprovecha de la lenta construcción física y social de la ciudad. Se trata de un proyecto disruptivo para el mercado de los bienes raíces que se sustenta en los cambios

de la Ordenanza N° 12.148/2012 se otorgó un F.O.T. de 2; F.O.S. del 40%; una superficie edificable de 446.966 m<sup>2</sup>; con alturas variables entre 10,50 m y 23,5 m; un fraccionamiento de suelo con una superficie mínima 1500 m<sup>2</sup> con frente mínimo 25 m; la superficie de reserva para parque urbano es del 15%, superficie Espacio Verde de uso público 15%, superficie reserva para equipamiento de uso público e infraestructura 20%, total de Espacio de uso público: 50% - Superficie uso residencial de vivienda colectiva y servicios: 50%. El apoyo de la gestión municipal del periodo 2011-2019, que se vio refrendado en las adendas N° 12.756 y 12.818 que morigeraron los beneficios. Sin embargo, a la fecha se puede señalar que la Corporación América al no haber cumplido con las obligaciones correspondientes, el Estado municipal debiera dar por finalizado el convenio. (Fig. 1)



Fig. 1 Parcela Atípica y parcelación propuesta Ex batallón 141. Fuente: Catastro municipal on line.



Fig. 2 [Render del proyecto Distrito de las Artes] Fuente: <https://bit.ly/2VPc4W9>

### **Ocupación, edificación y comercialización de áreas industriales obsoletas** *Complejo Milénica.*

Localizado en un predio de 17 ha en el que funcionaba la Fábrica IGGAM. El terreno estaba cubierto por un bosque de eucaliptos que se sirvió de base para los argumentos de venta y que desapareció al construirse las torres y el centro comercial Dino.

---

normativos que emergen de una ordenanza redactada ad hoc, y que ya ha tenido dos adendas durante los últimos cuatro años, que privilegian aún más al desarrollista. Finalmente, representa un claro caso de privatopía, en tanto se procede a la privatización de uno de los últimos predios de superficie verde de este sector de la ciudad.

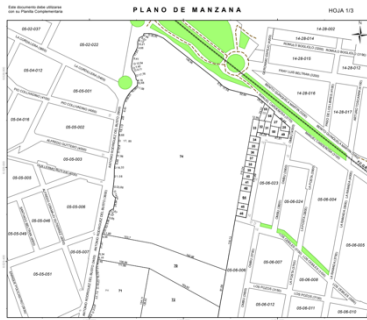


Fig.3 Parcela Atípica 05-06-002. Fuente: Catastro municipal on line.



Fig. 4 [Vista del conjunto Milénica desde Rodríguez del Busto] Fuente: Street view de Google Earth

El primer proyecto del año 1999, comprendía la utilización de 7 ha para un parque público con juegos mecánicos. Este emprendimiento contó la aprobación directa del Ejecutivo municipal por tratarse de una parcela atípica y si bien se había planificado que el predio iba a ser subdividido por una calle transversal el conjunto quedó cerrado constituyéndose en un único bloque edilicio sin comunicación con el resto del entorno. Este conjunto por haber sido aprobado por resolución del ejecutivo, mediante un acta acuerdo, la municipalidad no tuvo participación en los beneficios.

#### *Antigua Cervecería.*

Este emprendimiento se localiza en los predios de la Ex Cervecería Córdoba. Se trata de una parcela atípica de 2,16 ha con la presencia de la antigua fábrica construida en 1917. El emblemático predio fue adquirido por el Grupo Ecipsa en 1998 y comercializado por otra empresa del grupo Euromayor<sup>10</sup>. Se autorizó por acta acuerdo del Ejecutivo la construcción 1.016 unidades habitacionales de 1; 2 y 3 dormitorios; con un centro comercial de uso diario y un museo para la recuperación del establecimiento fabril. Sólo se construyó una de las 7 torres y los adquirentes están esperando la resolución judicial. Cabe señalar que este proyecto tuvo alta resistencia de parte de los vecinos del barrio y que se trata de un caso emblemático de ilegalidad, ya que los compradores esperan que la figura del fideicomiso sirva de garantías de sus inversiones.

---

10 Los promotores de este conjunto están siendo procesados por administración fraudulenta por la venta irregular de los departamentos. Conocida como la megacausa Euromayor emprendimientos inmobiliarios de la ciudad de Córdoba (Antigua Cervecería, Valle del Golf y Vistas del Parque) utilizarían distintas sociedades (Euromayor, T&D y Satsa)



Fig. 5 Render del proyecto. Catálogo de comercialización de la empresa Euromayor.



Fig. 6 Vista del actual estado de las obras paralizadas en el predio de la ex cervecería Córdoba. Fuente: Street view de Google Earth

## Enajenación de Bienes del Estado

### *El Pocito Social Life de la empresa Proaco.*

Este desarrollo está compuesto por 945 unidades habitacionales de uno y dos dormitorios; 250 locales comerciales, 120 unidades y 750 plazas de estacionamiento. El conjunto se ubica en un predio de 11.000 m<sup>2</sup>, que desde 1946, ocupaban 210 familias de la villa El Pocito que fueron relocalizadas en barrios periféricos, como Villa El Libertador, Residencial América y José Ignacio Díaz. Este proceso estuvo marcado por la alta conflictividad entre las organizaciones vecinales y los estamentos gubernamentales. A través de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales se comienza en 1994 con las negociaciones y se finaliza en 1998 con la erradicación de la villa y el traslado definitivo de los habitantes a viviendas construidas bajo la gestión estatal. (Marengo, 2001) Después de la erradicación, el predio estuvo desocupado y es objeto de distintas estrategias estatales para su urbanización. Durante 1996 y 1997 se llamó a concurso público para su urbanización. Entre los años 1999 y 2003 el predio fue enajenado y adquirido por el grupo Porta. En 2016, desde el IPLAM Ciudad se impulsó la agilización de los trámites municipales para la revitalización del área y entenderla como una proyección de la vitalidad de Barrio Güemes. Finalmente, en 2017, mediante acta acuerdo la Municipalidad de Córdoba concede al Fideicomiso el Pocito S.A. un aumento en la edificabilidad del espacio aéreo y avances sobre retiros. Para coparticipar en estos beneficios se optó por inversiones en infraestructura de solados e iluminación en el Parque Sarmiento. (Ver Decreto 527/19)





Fig. 7 Render del proyecto. Catálogo de comercialización de la empresa Proaco SRL.



Fig. 8 Planta tipo de una de las torres. Nótese que se trata de unidades pequeñas inferiores a las 35 m2. Fuente: Catálogo de venta.

## Conclusiones

Hasta aquí hemos intentado dar cuenta de cómo tras la devaluación de 2001 el mercado inmobiliario experimentó un notable incremento de las inversiones que habilitó la generación de grandes proyectos urbano-residenciales. Estos emprendimientos se constituyeron en grandes oportunidades de inversión de capitales provenientes de otros sectores de la economía principalmente del sector agroexportador. La alta rentabilidad tanto de las urbanizaciones residenciales como de los conjuntos edilicios permitió al sector empresarial y al segmento socioeconómico de mayores ingresos un reaseguro de sus inversiones y la reproducción ampliada del capital.

Los casos de estudios, fueron revisado a la luz de conceptos tales como: a) *comercialización fraudulenta como barrio cerrado*; b) *ocupación, edificación y comercialización de áreas de Reservas Verdes*; c) *ocupación, edificación y comercialización de áreas industriales obsoletas* y d) *Enajenación de Bienes del Estado*. Estos indicadores nos permitieron señalar que la tendencia a promover grandes desarrollos residenciales necesitan de adecuaciones normativas específica y que en todos los casos generan un gran impacto en el contexto de inserción. También, hemos intentado mostrar las paradojas de las principales dinámicas del mercado inmobiliario en Córdoba que como contracara de la construcción de los entornos residenciales estudiados es la conformación de áreas segregadas de su contexto de inserción. Lo que da cuenta de que esta forma de urbanización acrecienta la fragmentación físico-espacial de los conjuntos estudiados y la segregación socio-espacial.

## Referencias bibliográficas

- Baer, L. (2008) Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000, en Revista Proyección, Año 4 - Vol 2 - Número 5. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. En línea: [bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/3256/baerproyeccion5.pdf](http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3256/baerproyeccion5.pdf)
- Cepal, (2010) La hora de la desigualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo periodo de sesiones. Brasilia junio 2020. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986es.pdf>
- Ciccolella, P., Vecsliir, L. (2012) Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires en riURB, Revista Iberoamericana de Urbanismo N° 8, pp.23- 41. En línea: [www.riurb.com/n8/08\\_02\\_Ciccolella%20Vecsliir.pdf](http://www.riurb.com/n8/08_02_Ciccolella%20Vecsliir.pdf)
- Dirección de estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba. Permisos de Edificación. <https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/sector-construccion/resource/e7ed1018-2108-41f1-9b63-49e920b44a0f>

- Feliz, M (2012). Proyecto sin clase: crítica al neoestructuralismo como fundamento del neodesarrollismo. En: Feliz, Mariano, ed.. Más allá del individuo: Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la argentina contemporánea. Buenos Aires: Editorial El Colectivo. pp. 13-44. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.578/pm.578.pdf>
- Fernández, F.; Peralta, C.; Liborio, M. (2003) Impacto de las Nuevas Centralidades en la Estructura Urbana de la Ciudad de Córdoba. II Seminario Internacional. La Interdisciplina en el ordenamiento territorial. Planificación estratégica y Medioambiental. CIFOT. Mendoza, ISSN-1667-3158
- Furci, M. (2011) Influencia del mercado inmobiliario en la transformación del área sur del Ejido municipal de Trelew-Chubut. En revista Párrafos Geográficos. Universidad Nac. de la Patagonia Vol 10-N 1 [http://igeopat.org/parrafosgeograficos/images/RevistasPG/2011\\_V10\\_1/15-2.pdf](http://igeopat.org/parrafosgeograficos/images/RevistasPG/2011_V10_1/15-2.pdf)
- García Pérez, E. (2014) Urbanismo inmobiliario, una década de carencia habitacional en Buenos Aires (2001-2011), en Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina, Juan José Michelini (ed.), pp. 146-168. Catarata. Madrid.
- Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. Nueva Sociedad 237: 128-146.
- Harvey, D. (2004) El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- Lapelle H., López Asensio G. y Woelflin M. L. (2011) El sector construcción-inmobiliario a una década de la crisis 2001. En: Decimosextas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística. Noviembre de 2011. Disponible en: [http://www.fcecon.unr.edu.ar/web/sites/default/files/u16/Decimocuartas/Lapelle\\_Lopez\\_Woelflin%20el%20sector%20construccion%20inmobiliario.pdf](http://www.fcecon.unr.edu.ar/web/sites/default/files/u16/Decimocuartas/Lapelle_Lopez_Woelflin%20el%20sector%20construccion%20inmobiliario.pdf) (Consultado en noviembre de 2012).
- Liborio, M. (2019) La ciudad bajo el signo del neoliberalismo, privatopía, extraterritorialidad y extractivismo urbano. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/13497?show=full>
- Marengo, C. (2001). La Villa El Pocito: evaluación de la política habitacional implementada. Revista INVI, 16(42).
- Monayar, V. (2014) Las formas de la informalidad. Revista Vivienda y ciudad N 1. FAUD. INVIHAB <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/9545>
- Municipalidad de Córdoba (1991) ORDENANZA N° 8606. URBANIZACIONES RESIDENCIALES ESPECIALES [https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/pdf/87ff95ad-5f06-4113-8917-ee80465c596f/ORD\\_8606.pdf](https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/pdf/87ff95ad-5f06-4113-8917-ee80465c596f/ORD_8606.pdf)
- Municipalidad de Córdoba (2009) ORDENANZA N° 11545. Convenio entre Municipalidad de Córdoba y Empresa Fiduciaria del Sur S.A. <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=10510>
- Municipalidad de Córdoba. (2010) ORDENANZA N° 11777. Establece la autorización de cerramiento perimetral y control de los accesos a los Barrios ubicados en el Distrito N° 10 de la Ciudad de Córdoba.

- Municipalidad de Córdoba. (2012) ORDENANZA N° 12077 Regula los Convenios Urbanísticos entre la Municipalidad de Córdoba y las personas físicas y/o jurídicas de carácter público y/o privado. [https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/pdf/31982352-a148-450e-be94-45b490a6c52c/ORD\\_12077.pdf](https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/pdf/31982352-a148-450e-be94-45b490a6c52c/ORD_12077.pdf)
- Municipalidad de Córdoba. (2012) ORDENANZA N° 12148 Convenios Urbanísticos entre la Municipalidad de Córdoba y la Corporación América. [https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/pdf/f137593d-5230-4a22-a90b-9cb22af0dd2/DEC\\_12148.pdf](https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/pdf/f137593d-5230-4a22-a90b-9cb22af0dd2/DEC_12148.pdf)
- Municipalidad de Córdoba (2020) Registro de Convenios urbanísticos. <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/data/datos-abiertos/categoria/planeamiento/registro-municipal-de-convenios-urbanisticos/2845>
- Peralta, C., & Liborio, M. (2014). Redistribución poblacional en la ciudad de Córdoba entre los períodos intercensales 1991-2001/2001-2008. Evaluación de los procesos de dispersión, densificación, gentrificación y renovación. *Vivienda y Ciudad*, (1), 99-113.
- Pintos, P. (2017) Extractivismo inmobiliario y vulneración de bienes comunes en la cuenca baja del río Luján. AM Vásquez (comp.), *Extractivismo urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo. [https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2017/07/Cap.-Nuevo-Pag\\_PatriciaPintos.pdf](https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2017/07/Cap.-Nuevo-Pag_PatriciaPintos.pdf)
- Sassen, S. (2016) "Expulsiones" Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy Harvard University Press <http://saskiasassen.com/PDFs/ASA%20Expul%20Trajectories%20Spring%202016.pdf>
- Smith, N. (2013) "La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación". Editorial Traficantes de Sueños, Madrid.
- Smolka, M (2003) "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra." *Land Lines*, Enero 2003, Volumen 15. [en línea: [http://www.lincolninst.edu/pubs/825\\_Informalidad--pobreza-urbana-y-precios-de-la-tierra](http://www.lincolninst.edu/pubs/825_Informalidad--pobreza-urbana-y-precios-de-la-tierra)] *Urbanismo inmobiliario - una década de carencia habitacional en Buenos Aires (2001-2011)*
- Svampa, M. (2011a) Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial. En *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, coord. Héctor Alimonda, 181-215. Buenos Aires, CLACSO-CICCUS Colección Grupos de Trabajo.
- Svampa, M. Viale, E. (2014) *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires. Katz Editores.
- Svampa, M. (2019) *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socio-ambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. CALAS. Universidad de Guadalajara- Impreso en Alemania.
- Valencia, M. B. (2020) "Tesis final de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano" (FAUD-UNC) de título "Articulación Público-Privada en Intervenciones Urbanas para el Desarrollo Urbano Sustentable. Lineamientos para su implementación en un contexto de Gobernanza"
- Zibechi, R. (2010) *Contrainsurgencia y miseria. Las políticas de combate a la pobreza en América Latina (México, 2010)*



## 6

# La dimensión socio-ecológica en procesos de territorialización serranos

## Aproximaciones conceptuales

Denise Mattioli <sup>1</sup>

Este capítulo presenta algunos lineamientos teóricos que sustentan el marco conceptual del proyecto de investigación: “Herramientas de gestión habitacional para viabilizar procesos de territorialización con perspectiva ecológica”<sup>2</sup>. Se trabaja en fundamentaciones sobre la ordenación y planificación del territorio y se referencian las principales transformaciones que están aconteciendo en los corredores serranos de Córdoba. Luego, se identifican una serie de fenómenos novedosos en los procesos de territorialización que incorporan la dimensión socio-ecológica y se consideran de relevancia para la gestión habitacional de estos territorios.

## El Ordenamiento Territorial en disputa

Ordenar y planificar los usos de los territorios forma parte de la historia de los asentamientos humanos. El urbanismo como disciplina ha evolucionado acorde a requerimientos defensivos, estratégicos, productivos, habitacionales, etc. El siglo XX se caracteriza por la implementación de grandes planes urbanos, muchos de los cuales se desarrollaron desde la posguerra y moldearon la impronta de las principales ciudades. Al tiempo que la división sexual del trabajo y del espacio fue segmentando las formas de percibir, narrar y habitar el espacio y, el urbanismo moderno se

---

<sup>1</sup> Arquitecta (2010) y Dra. en Arquitectura (2018) por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora Asistente CONICET. Docente universitaria. [den.mattioli@gmail.com](mailto:den.mattioli@gmail.com)

<sup>2</sup> Proyecto de Investigación científico tecnológico (PICT 2018-03093) financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y tecnológica (ANPCYT) y dirigido por Denise Mattioli.

consolidó como el modelo hegemónico de producción espacial, fue adquiriendo protagonismo el rol activo de las comunidades locales en los procesos de ordenamiento y planificación urbana y territorial, reclamando la apertura a procesos de diálogo y participación en la toma de decisiones<sup>3</sup>.

Ante la sistemática obturación de los medios para el desarrollo armónico de las condiciones de existencia, sumado a los desafíos que se presentan ante la crisis climática y ecológica, adquiere relevancia comprender la naturaleza y complejidad que reviste el abordaje del Ordenamiento Territorial (OT) en la contemporaneidad.

Ángel Massiris Cabeza (2005) define al OT como el conjunto de disposiciones o normas técnico políticas y administrativas de definición de estructuras socio productivas y económicas (planes y estrategias) destinados a orientar la espacialidad de las inversiones socioeconómicas en consonancia con el modelo de uso y ocupación al que se aspira al largo plazo una localidad, región o país (p. 17). En ese sentido, abordar la noción de OT nos brinda la posibilidad de reconocer la centralidad de su alcance en la determinación de planes y políticas de producción del espacio, las tensiones y disputas que emergen de su aplicación específica en los territorios y también la incorporación de nuevas variables o formas de participación de la comunidad.

La argumentación más extendida sobre la importancia de la implementación de planes de OT hace referencia a ordenar la productividad para “desarrollar sosteniblemente una región” (p.17) y con ello elevar la calidad de vida de las personas en función de la persecución de estándares de progreso, desarrollo y calidad de vida en gran parte, en sintonía con los consensos globales (ONU, BM, OMS). Desde la década del ochenta y bajo esa premisa se impulsaron una serie de programas en el sur global para alentar su desarrollo, los que fueron ampliamente problematizadas por el pensamiento ambiental latinoamericano en su argumentación sobre la funcionalidad del discurso del progreso y desarrollo para avanzar sobre territorios dotados de una amplia gama de recursos naturales necesarios para el sostenimiento del sistema productivo y de consumo global (Leff, 2004; Escobar, 2007).

El imperativo de la rentabilidad se consolidó “a espaldas de la vida”, como explica la vertiente constructivista de los feminismos ecológicos o eco-feminismos<sup>4</sup>, ya que dicho modelo ha sobrepasado los ciclos y los límites naturales del planeta; causando la destrucción de las bases materiales que hacen posible el desarrollo de la vida (Herrero, Pascual y Gonzales Reyes, 2018; Svampa y Viale, 2020). Desde allí que las

---

3 Uno de los aportes más representativos que condensa las problemáticas urbanas y las proclamas de las comunidades a participar en los procesos de producción espacial, se plasma en “El derecho a la ciudad” a partir de las críticas de Lefebvre (1978) y Jacobs (1967) al urbanismo moderno. Jacobs es pionera en incorporar la perspectiva de género en la cuestión urbana. A lo largo de los años las discusiones se complejizan a partir de la incorporación de disciplinas de las ciencias sociales y estudios feministas.

4 Los ecofeminismos constructivistas dan cuenta de la profunda crisis civilizatoria en la que estamos inmersos fruto del dominio del hombre sobre la naturaleza (antroandropocentrismo) en función una racionalidad instrumental que no reparó en sus ciclos de regeneración de los ciclos de vida de la naturaleza.

principales disputas actuales por el control de los territorios contraponen formas de entender el mundo que se leen en claves radicalmente opuestas: *muerte/vida*, enfrentando intereses, sentidos y dinámicas de ser, estar y hacer. La fase actual del patriarcado capitalista reactualiza entonces el debate sobre la planificación territorial vigente a partir de las problemáticas territoriales, interpelando la posibilidad de garantizar derechos fundamentales relacionados con el acceso y tenencia segura de la tierra y medios de producción, vivienda digna, a habitar en ambientes sanos y libres de extractivismo, contaminación, entre otros.

Ordenar un territorio o planificar su *desarrollo*, por otra parte, supone transformarlo no siempre acorde a las ontologías de las organizaciones socio-espaciales preexistentes, muchas de las cuales son el resultado de la interacción con la naturaleza a lo largo del tiempo. En este sentido, Massiris (2005) argumenta que los enfoques principales del OT revisten un carácter economicista y funcionalista y están plegados a satisfacer las demandas de los sectores privados para garantizar su rentabilidad (p. 19). Ambos enfoques, subvaloran elementos y procesos no supeditados a las reglas del capital, como el valor ecológico de los recursos naturales, y por qué no, otros de orden simbólico y subjetivo atribuible a cosmovisiones y ontologías locales, campesinas, originarias donde los recursos naturales son tanto productivos como sagrados. Asimismo, afirma que esos enfoques segmentarios, se ven asociados a sesgos profesionales. En esta línea, menciona como ejemplo al sesgo de los urbanistas y desarrollistas quienes suelen reducir la cuestión del ordenamiento a la regulación del suelo en favor de la rentabilidad, reproduciendo modelos diferenciales que profundizan la segmentación, fragmentación y guetización de las ciudades y los territorios. Sumado a ello, se extiende el diseño morfológico y usos canonizados del espacio como las configuraciones geométricas del damero, desestimando la diversidad de geomorfologías preexistentes en cada territorio que escapan de la tradición cartesiana rectilínea, las que requieren estudios y formas de intervención particulares. El “extractivismo urbano” (Vasquez Duplat, 2017), como fenómeno amplía el alcance del extractivismo clásico a la esfera de lo urbano y sirve para comprender estos procesos extremos de urbanismo neoliberal, a partir de la entrega de bienes comunes como tierras, espacios públicos e inmuebles a la especulación inmobiliaria (Svampa y Viale, 2020).

En función de lo mencionado, Massiris (2005) reconoce que el OT no es un concepto universal ni estanco, sino que se encuentra en permanente construcción, es polisémico y está sujeto a diferentes interpretaciones e intereses, de allí la complejidad para su abordaje en el contexto de profundización de las problemáticas socio-ambientales. El autor apunta que “el OT debe asumir las cualidades de ser un proceso planificado, integral, coordinado, prospectivo y democrático (o participativo)” (p.21). Trabajar desde la escala local es fundamental para que dichas cualidades se puedan desarrollar en pos de la sustentabilidad integral. En ese sentido, la participación y el



consenso social, es clave “dado que cualquier cambio en el uso del suelo y los elementos estructurantes afectan directamente a la vida de la comunidad. Es la escala donde existe la mayor sensibilidad social frente a las decisiones del OT y por lo tanto existe un mayor interés de los actores sociales por participar en el proceso y controvertir las acciones que se propongan” (p.28).

Este nudo problemático lleva a revisar y poner en cuestión el modelo de desarrollo que sustenta la planificación territorial contemporánea. Por ello, proponemos una lectura en clave de territorialización de las sierras cordobesas a partir de una serie de procesos en los que la dimensión de OT es apropiada como herramienta al servicio del cuidado del territorio y la comunidad. En ese sentido, las formas del hacer colectivo –en las que viene cobrando relevancia la figura de la autonomía, la asamblea y los Planes de Ordenamiento Territorial Participativos– dan cuenta sobre la producción y reproducción de las dinámicas espaciales y los modos de habitar desde la dimensión socio-ecológica.

### **Las sierras de Córdoba en la actualidad: el desarrollo a costa del territorio**

En el contexto de financiarización de la economía y la política (Rolnik, 2018; 2019), los territorios latinoamericanos y particularmente el de las serranías cordobesas, vienen experimentando una serie de cambios relacionados con el incremento de los flujos, tanto de habitantes como de inversiones, que tienen como consecuencia un fuerte impacto de la expansión urbana de la mano de las movilidades socio-residenciales y la intensificación de los usos del suelo (residencial y productivo, mayoritariamente).

Desde mediados de los años ochenta, las principales localidades de los corredores serranos de la Provincia de Córdoba comenzaron a registrar un proceso de expansión urbana y crecimiento poblacional generado principalmente por la movilidad de personas provenientes de los grandes centros urbanos del país; situación que fue convirtiendo a muchos de los pueblos serranos en ciudades dormitorio. Este fenómeno de alcance nacional se explica a partir de la aplicación de políticas neoliberales y la reconversión de esquemas de producción y comercialización (Giarracca, 2001). Los territorios de acogida empezaron a experimentar transformaciones evidentes en la alteración y declinación de sus estructuras paisajísticas, ambientales, productivas, culturales, entre otras, que condujeron a la modificación de los patrones de organización del territorio (Peralta, 2018) a la vez que en la aparición de procesos de disputa espacial.

En la actualidad, las transformaciones territoriales se relacionan principalmente con la expansión del mercado inmobiliario hacia áreas no metropolitanas, de reservas de bosque nativo y ruralidades distantes en función de la inversión en redes de infraestructuras de conectividad (viales y de telecomunicaciones) las que permitieron agilizar tiempos, acortar distancias y conectar puntos geográficos distantes con la gran

ciudad. Las inferencias de fuentes secundarias (padrones electorales, por ejemplo) sugieren que los corredores serranos han incrementado su población entre un 10 y un 30% en los últimos 10 años <sup>5</sup>, al tiempo que la cobertura de bosques nativos disminuyó significativamente, quedando un remanente de sólo el 3%<sup>6</sup>, en una provincia que se caracteriza por su oferta turística en relación a sus particularidades paisajísticas y naturales.

El sector privado capitaliza las inversiones públicas en infraestructuras y servicios y la traduce en proyectos de desarrollo inmobiliario (loteos de perímetro cerrado y/o abierto y emprendimientos comerciales y habitacionales) para satisfacer la demanda de acceso a la vivienda propia (oferta de terrenos y viviendas a menor costo que en las grandes ciudades) o segunda residencia temporal de las clases medias y medias-altas, en resonancia con el creciente deseo de habitar en entornos apacibles y en contacto con la naturaleza. La oferta de tierras vacantes significa para muchas personas no solo la oportunidad de acceder a la vivienda propia, sino además mejorar su calidad de vida en entornos con cualidades paisajísticas-ambientales, entre otros de orden simbólico-subjetivo atribuido a la vida en la naturaleza, la seguridad, la vida en los suburbios, etc.

La urbanización de grandes porciones de tierras ubicadas en áreas de bosque nativo (muchas hectáreas en zonas amarillas y rojas, que suponen protección extrema), contribuye a la extensión del modelo urbano —en términos formales, funcionales y simbólicos— en territorios no urbanos y genera un nuevo segmento de mercado suburbano o rururbano compuesto por localidades con características rurales, pero con dinámicas urbanas en términos de modos de vida. Este cambio de dinámicas en torno al uso del suelo -sumado a la consolidación del turismo y la agroindustria como las principales fuentes de productividad para el desarrollo provincial-, indefectiblemente repercute en la declinación de los recursos de los mismos (Mattioli, 2019). Encontramos entonces, que el avance extractivista y urbanocéntrico, cristaliza formas de territorializar a espaldas de la naturaleza, evidentes en las problemáticas socio-ambientales relacionadas con la destrucción de las cuencas de los ríos, inundaciones, la impermeabilización de grandes superficies de suelos, elevación de las napas freáticas, salinización y erosión de suelos, desaparición de especies vegetales y animales valiosas, entre otros (Kopta et al., 2016).

Así es como, la anhelada ciudad sostenible, densa, polifuncional y multifacética que promueven los postulados de las agendas urbanas internacionales se diluye ante aglomerados urbanos de baja densidad, fragmentados y poco sostenibles en materia de infraestructuras, servicios y ambiente (Mattioli y Martina, 2018). No obstante, en

---

5 El departamento de Santa María registró un crecimiento demográfico del 20%: <https://www.resumendelaregion.com/santa-maria-la-poblacion-crecio-mas-del-20-en-diez-anos/>. Anisacate 20% en los últimos 10 años: <https://mivalle.net.ar/contenido/4266/anisacate-crecio-demograficamente-mas-del-20-entre-2015-y-2019#:~:text=La%20localidad%20ten%C3%ADa%20en%202015,Paravachasca%2D%20esa%20cantidad%20en%20verano.>

6 <https://www.unrc.edu.ar/unrc/ocsa/docs/infdefensoria-leybosques.pdf>

este acelerado proceso de transformación de los principales corredores serranos de Córdoba, encontramos una serie de propuestas -muchas de ellas fruto de los procesos de movilidad residencial- que promueven y reafirman el cuidado del ambiente y la participación comunitaria como ejes centrales para la defensa y cuidado de los territorios. En ese sentido, exploramos a continuación, una serie de significaciones en relación a las motivaciones de aquellos que deciden afincarse en las sierras de Córdoba con proyectos de vida que reconectan con la ayuda mutua, la reciprocidad y la sostenibilidad.

### **Hábitat que se defiende: la emergencia de la dimensión socio-ecológica en los procesos de territorialización serranos**

A lo largo de años de trabajo en el territorio serrano de Córdoba se ha podido registrar una serie de prácticas del habitar que son recurrentes en todos los valles serranos y también en otras regiones del país. En el análisis del caso particular del valle de Paravachasca, encontramos un abanico de alternativas que reivindican la dimensión socio-ecológica, desde la organización colectiva en defensa del territorio, hasta la puesta en marcha de proyectos desde una perspectiva de sustentabilidad integral.

El hábitat entendido como el soporte donde se inscriben las tramas y articulaciones de la vida cotidiana en un espacio-tiempo cultural y experiencial siempre evolutivo, permite reconocer una multiplicidad de iniciativas, cuyas prácticas re-articulan el núcleo cultura-naturaleza, desde la perspectiva que los procesos de crisis sólo pueden afrontarse creando otro tipo de existencias: aquellas que coloquen la vida en el centro. En ese sentido, ha sido posible identificar la emergencia de formas de territorializar el espacio habitado con características diferentes a las habituales —en las que el territorio es entendido de manera holística y relacional—. Se trata de experiencias que problematizan la ontología dualista que concibe escindidos el núcleo cultura-naturaleza, a partir de prácticas espaciales respetuosas de la vida y de los ritmos de la naturaleza (Ortiz Flores, 2016).

Así, hemos podido relevar que fueron surgiendo diversos colectivos, asambleas y vecinos/as autoconvocados/as, espacios de trabajo intersectoriales de formación y acción, que traccionan espacios de visibilización de las problemáticas locales, organizan marchas, festivales populares y manifestaciones públicas llamando a resistir la instalación de lo que denominan “leyes ecocidas”. Los slogans, manifiestos, rimas, canciones y performances enuncian la valoración del territorio que se habita: “Sí a la vida, No a la muerte; El monte es vida; El agua que sale de tu canilla proviene del monte; Mi pueblo no es tu cantera ni tu basural; Hoy el agua que nos sobra, es el monte que nos falta; Todo fuego es político; Sin licencia social, no hay licencia ambiental, entre otras ...” En ellos se manifiestan una serie de significaciones sobre el territorio que se habita, moldeando discursos y cartografías sociales de las

existencias que resisten el avance de territorialidades hegemónicas, transformando de esta manera micro-políticamente el hacer territorial.

Estos grupos, también diseñan estrategias que devienen en redes diversas para la producción, consumo e intercambios de bienes y servicios por fuera de los circuitos comerciales centrales, para afrontar problemáticas ambientales y fomentar educación y cultura local; a la vez proyectos que alientan la agroecología, la permacultura y la bioconstrucción, como nuevas formas de producir su hábitat con recursos locales y tecnologías simples. Muchas de estas experiencias nacen al calor de procesos de movilidad residencial, que se dan desde los centros urbanos al interior, motivados por el deseo de afincarse con proyectos de vida en contacto con la naturaleza (Trimano, 2019). Es sabido que las sierras de Córdoba congregan desde la década del setenta a entusiastas de la vida natural, la espiritualidad y prácticas holísticas; sin embargo, desde comienzos del nuevo siglo es cada vez más frecuente que una gama diversa de personas se mude a estas latitudes, favorecidas por las conectividades viales y de tecnologías que permiten el trabajo a distancia o los desplazamientos cotidianos.

Si bien estas prácticas han cobrado mayor visibilidad y aceptación por parte de la sociedad civil, son aún pequeñas y para su plena democratización requieren del acompañamiento de políticas públicas que garanticen, por ejemplo, el acceso a alimentos saludables y de cercanía, políticas de acceso al suelo y a la vivienda y medios productivos para familias y pequeños productores, etc.

La emergencia de colectivos que interpelan el neodesarrollismo extractivista, determina un nuevo horizonte para leer el espacio, las identidades y las significaciones sobre el habitar contemporáneo desde la dimensión socio-ecológica propuesta. Ello podría leerse en relación al “giro ecoterritorial” (Svampa, 2011) de los procesos que tienen que ver con la lucha por la tierra y la defensa de los bienes comunes, un giro que para Arturo Escobar (2014; 2016) es “ontológico”, ya que influye en las representaciones políticas y en términos de ampliación de derechos fundamentales. Habitar territorios “elegidos”<sup>7</sup> (Svampa, 2011b), para el caso de quienes han optado por abandonar los centros urbanos y migran a lugares que se encuentran en alguna medida amenazados por conflictos ambientales o territoriales y, por lo tanto, ejercen acciones en su defensa, estimula agenciamientos que funcionan como productores de vitalidad comunitaria. Dichas prácticas, construyen identidades colectivas comunes, afectividades que los religan en los espacios de lucha y producción alternativa. Como sostiene Merlinsky (2017:12) “lo común es lo que se protege, pero también es lo que se recrea mediante la inscripción de las prácticas en el espacio”.

La problemática presentada hace de base para sostener y considerar que un abordaje socio-ecológico es cardinal al momento de repensar nuestras formas de organizarnos

---

7 “Se trata de sectores medios, algunos de ellos profesionales, motivados por la búsqueda de una mejor calidad de vida o de jóvenes que optaron por un estilo de vida diferente en el cual la relación con ‘lo natural’ y el ambiente juega un papel central. (...) Es un tipo de territorialidad basado en la protección de lo común (patrimonio natural, social y cultural)” (Svampa, 2011b: 428).

socialmente, de hacer ciudad, de producir bienes y servicios; y, en definitiva, de habitar los territorios. En este sentido, alegamos que se trata de una dimensión de análisis y acción que busca comprender a la sociedad y al territorio como interexistentes e indivisibles (Herrero, 2013) y por ello igualmente importantes en los procesos de territorialización que persiguen el bienestar integral de las personas en equilibrio con el territorio y sus recursos.



Imagen 1 y 2: Defensa del territorio. Valle de Paravachasca. Fuente: autor

## **Primera aproximación al enfoque socio-ecológico como herramienta para la planificación local del hábitat serrano**

En congruencia con las problemáticas socioambientales y los desafíos que supone planificar el OT de una región que se encuentra atravesando acelerados procesos de transformación, presentamos los siguientes aspectos que consideramos deben ser debatidos y problematizados a la hora de incluir la dimensión socio-ecológica en los procesos de territorialización serranos en orden de transicionar hacia modelos más sustentables de habitabilidad:

a) *Modelo urbano-céntrico como panacea del desarrollo sustentable.* Como ya mencionamos, es una tendencia global el crecimiento de ciudades intermedias, medianas y pequeñas, en parte por el aumento demográfico y en parte por las oportunidades de movilidad que ofrecen los territorios serranos. El crecimiento demográfico conlleva a una demanda creciente de recursos para satisfacer las necesidades humanas básicas (vivienda, alimentos, abrigo y otras de orden cultural y simbólico), sumado a que con la globalización se han incrementado y diversificado los patrones de consumo, ejerciendo una enorme presión sobre los territorios. En este sentido, se podría mencionar el impacto ambiental de la construcción de base industrial en cuanto a crisis de recursos materiales, de los desplazamientos en medios de locomoción a base de combustibles fósiles, la dependencia del sistema alimentario agroindustrial e hipermercadista, entre otros. Las ciudades, en tanto, consumen ingentes cantidades de recursos que a menudo no se generan en ellas, sino que provienen de ecosistemas externos, como estos territorios que vienen siendo cercados por el desarrollo agrícola, ganadero e inmobiliario. Desde allí que el modelo urbano-céntrico dependiente de la generación externa de los bienes de subsistencia no es sustentable.

En respuesta, como referenciamos a partir del trabajo de campo en el valle de Paravachasca son cada vez más abundantes las experiencias productivas, habitacionales y culturales de base sostenibles y participativas que ofrecen salidas al laberinto del consumismo y depredación de la naturaleza. Consideramos compatible la implementación de sistemas integrados de hábitat y producción, siguiendo el paradigma de la permacultura y la agroecología. Estos tienen en común las interexistencias entre seres y territorios, es decir la eco-dependencia y la interdependencia como pilares para el desarrollo sostenible y fundamentalmente una variedad de experiencias que ya vienen desarrollándose, por lo que se cuenta con saberes locales capacitados para acompañar nuevos procesos de transición y puesta en marcha. En este último aspecto se considera estructural que el Estado garantice los medios para el desarrollo de los mismos.

b) *La intensificación del uso del suelo como garantía de productividad y progreso.* La división internacional del trabajo, con América Latina como exportadora de naturaleza como si fuese un destino (Svampa y Viale, 2014) viene demostrando las limitaciones de la matriz neodesarrollista en la región. La reticencia de implementar enfoques alternativos, es evidente, aún a sabiendas de la enorme crisis que estamos atravesando. Son cada vez más las voces que argumentan que sin un cambio radical en el modelo de producción y consumo no hay chances de poner en práctica la tan mencionada sustentabilidad o desarrollo sostenible que postulan las agencias internacionales. Es justamente en nombre del desarrollo sustentable o verde que desde la década del 80 se instaló fuertemente tras el Informe Brundtland, estos modelos que desterritorializan, despojan y desposeen, y que conducen como dicen Tortosa (2009), Svampa y Viale (2014) a un “maldesarrollo”.

La dimensión socio-ecológica se presenta como un desafío epistemológico y metodológico para la definición de planes y políticas públicas ante el surgimiento de un nuevo contexto global que pone de manifiesto los desequilibrios derivados de las transformaciones económicas, sociales y físicas y los efectos del cambio climático en localidades cuyos atributos paisajísticos-naturales son fundamentales de preservar para el sostenimiento equilibrado de los ecosistemas serranos.

Se propone como herramienta para acompañar procesos de gestión local del hábitat, tanto para hacer frente a la demanda habitacional proveniente de las movilidades desde los centros urbanos hacia localidades pequeñas, como de los desafíos en materia ecológica, en términos de acompasamiento con los procesos de crisis vigentes.

Por último y no por ello menos importante, consideramos que pararnos a mirar la realidad desde la perspectiva mencionada es básicamente una postura política que busca involucrar a las subjetividades colectivas –que emergen en los contextos locales en resistencia– en la responsabilidad que les toca para frenar el avance de las lógicas extractivas.

## Referencias bibliográficas

- Dammert Guardia, M. y Delgadillo, V. (2019). Entrevista a Raquel Rolnik: América Latina, nuevas y viejas desigualdades urbanas. Artículo en revista Andamios: Revista de Investigación Social. Febrero de 2019. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/331295136>
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Venezuela: Fundación Editorial el perro y la rana. Recuperado de: [ronicon.net/paginas/Documentos/No.10.pdf](http://ronicon.net/paginas/Documentos/No.10.pdf)
- (2014) *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Colombia: Enaula.

- (2016). *Autonomía y diseño: la realización de lo comunal*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Herrero, Y. (2013). "Miradas ecofeministas para transitar a un mundo justo y sostenible". En: Revista de Economía Crítica, nº16, segundo semestre 2013. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4524506>
- Herrero, Y; Pacual, M.; Gonzalez Reyes, M. (2018). *La vida en el centro. Voces y relatos ecofeministas*. Madrid: Ecologistas en acción.
- Kopta F. et al. (2016). ¿Por qué es necesario mantener la superficie de bosques nativos con Categoría I (Rojo) en la provincia de Córdoba según el mapa vectorial de la ley 9814? Análisis crítico de la Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos para el arco Noroeste de Córdoba "Producir conservando y Conservar produciendo" elaborada por CARTEZ. Recuperado de: [https://www.lavoz.com.ar/sites/default/files/file\\_attachments/nota\\_periodistica/Respuesta\\_OTBN\\_Cartez\\_Final.pdf](https://www.lavoz.com.ar/sites/default/files/file_attachments/nota_periodistica/Respuesta_OTBN_Cartez_Final.pdf)
- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental, la reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI.
- Massiris Cabeza, Á. (2005). Fundamentos conceptuales y metodológicos del Ordenamiento Territorial. Universidad Tecnológica de Colombia: Tunja. Recuperado de: <https://www.massiris.com/2012/09/libro-fundamentos-conceptuales-y.html>
- Mattioli, D. (2018). Territorialidades emergentes. Agenciamientos colaborativos para el diseño de transiciones en el campo del hábitat. Tesis doctoral inédita. Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño. Doctorado en Arquitectura y Urbanismo.
- Mattioli, D. y Martina, E. (2018). Paradigmas, territorios y sujetos escindidos de la Nueva Agenda Urbana. En: Anales del III Congreso Internacional de vivienda y ciudad. Año: 2018. Córdoba: Faud, Unc. Recuperado de: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11577/1C.8Mattioli%20y%20otros.pdf?sequence=58&isAllowed=y>
- Mattioli, D. (2019). Lo común en cuestión: breve reflexión sobre las transformaciones espaciales contemporáneas en las sierras de Córdoba. En revista Vivienda y Ciudad Nro 6, UNC: Córdoba. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/issue/view/2024>
- Merlinsky, G. (abril, 2017) "Los movimientos de justicia ambiental. La defensa de lo común frente al avance del extractivismo". En: revista digital Voces en el Fenix. Año 8, Número 60. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/>
- Ortiz Flores, E. (2016). *Hacia un hábitat para el Buen Vivir. Andanzas compartidas de un caracol peregrino*. México: Rosa Luxemburg Stiftung. Recuperado de: <http://www.rniu.buap.mx/infoRNIU/nov16/3/hacia-habitat-buen-vivir-andanzas-compartidas-caracol-peregrino.pdf>
- Peralta, C. (2018) ¿Hacia dónde se mudan los cordobeses? Migración reciente en Córdoba, principales destinos urbanos. En Anales del 3º Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Disponible en: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11577/3B.3-Peralta.pdf?sequence=226&isAllowed=y>



- Rolnik, R. (2018) Prólogo. En: Hernández Manuel y Díaz García V. (Coord.) Visiones del hábitat en América latina. pp. 7-11. Ed. Reverte. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=730759>
- Svampa, M. (2011a). Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas? En Lang y Mokrani (comps.). Más Allá del Desarrollo Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.
- (2011b). Modelo de desarrollo y cuestión ambiental en América Latina: categorías y escenarios en disputa. En Wanderley, F. (cord.). El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina. Bolivia: Universidad Mayor de San Andrés (UMSA)
- (Marzo- Abril 2015). Feminismos del sur y ecofeminismos. En: Revista digital Nueva sociedad, nº 256. Marzo-abril, 2015. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/feminismos-del-sur-y-ecofeminismo/>
- (2018). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Calas: Guadalajara, México. Recuperado de: [http://calas.lat/sites/default/files/svampa\\_neoextractivismo.pdf](http://calas.lat/sites/default/files/svampa_neoextractivismo.pdf)
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.
- (2020). *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal)desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tortosa, J. (2009) (Comp.) *Maldesarrollo y mal vivir. Pobreza y violencia a escala mundial*. Quito: ABYA-YALA.
- Trimano, L. (2019). "¿Qué es la neorruralidad? Reflexiones sobre la construcción de un objeto multidimensional". *Territorios*, (41), 119-142. Doi:<http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6951>

# 7

## Zonas de sacrificio ambiental: una mirada desde la producción del espacio

Fernando Vanoli <sup>1</sup>

### Introducción

El pensamiento sobre el espacio ha tenido una abundante producción a partir de los años 60 y 70, de allí surge el giro espacial (Porto-Gonçalves, 2017) del cual nos interesa señalar dos claves. Por un lado la ruptura con el pensamiento dicotómico, sobre todo entre el tiempo y el espacio, y por otro, la jerarquización del tiempo que subsumía al espacio, naturalizando su producción (Foucault, 1976; Lefebvre, 2013). Entre estos debates, hallamos la perspectiva del espacio abstracto (Lefebvre, 2013) que sostiene que la modernidad impone una lógica de uso funcional y eficiente del territorio para la acumulación del capital, proceso que ignora múltiples formas de vida que conciben el espacio de maneras diferentes y en consecuencia las despoja, dando lugar a tensiones por los sentidos del espacio.

La modernidad supuso la mundialización del proyecto civilizatorio eurocéntrico y la división mundial a partir de la llamada acumulación originaria, ante lo cual modernidad y colonialidad son considerados mutuamente constitutivos (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007). Una de las continuidades de esta herencia moderna es el fundamento cientificista que concibe a la Naturaleza y, por lo tanto, al territorio como objetos de dominación. En consecuencia se negó y ocluyó otras cosmovisiones que sostienen una relación de cuidado con el ambiente, asignándoles un lugar de

---

<sup>1</sup> Arquitecto y Doctor en Estudios Sociales de América Latina por la Universidad Nacional de Córdoba. Becario postdoctoral de CONICET-CEVE-AVE, integrante del área Estudios Socio-territoriales del Hábitat. Contacto: [fer.vanoli@unc.edu.ar](mailto:fer.vanoli@unc.edu.ar).

pensamiento primitivo y salvaje, despojando territorialidades preexistentes a partir de concebir los espacios como abstractos. En términos de Haesbaert (2013), generando procesos de desterritorialización en esos espacios para utilizarlos como escenarios de la imposición racional e instrumental. Las luchas que resisten a dichos procesos dan cuenta de cómo el capitalismo impone un carácter autónomo y objetivado al tiempo y al espacio para optimizar las ventajas de un sistema orientado a la renta, haciendo de ellos soportes para la acumulación de capital (Ortiz-T y Chirif, 2010).

La hegemonía de este proceso consolidó la concepción del espacio bajo patrones de eficiencia y situó a la Naturaleza a su servicio. De esta manera, la cuestión ambiental se instaló en la agenda pública en una amplia variedad de perspectivas dejando en evidencia la incuestionable crisis ecológica que atraviesa nuestro planeta. A su vez los conflictos ambientales en nuestra región se han multiplicado y representan un foco de disputa política ya que tensionan formas en que se producen, distribuyen y gestionan recursos de una comunidad en situaciones donde no sólo se ponen en juego impactos ambientales sino también dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales (Merlinksy, 2013). Cómo señalamos, estas disputas se encuentran localizadas por lo tanto son también conflictos territoriales.

La asociación entre los conflictos ambientales y la dimensión espacial tiene entre sus consecuencias la conformación de zonas de sacrificio ambiental que señalan, sobre todo, la desigual distribución de los costos ambientales del modelo de desarrollo hacia sectores socio económicos más bajos. En este trabajo indagaremos sobre este tipo de situaciones a partir de reconocer los procesos espaciales que llevaron al Barrio Ituzaingó Anexo en la ciudad de Córdoba (Argentina) al conflicto ambiental.

## **Aproximaciones conceptuales**

### **Espacio abstracto: la producción dominante**

Uno de los aportes centrales al debate espacial discurre con la producción social del espacio, Lefebvre (2013) señala que “las relaciones sociales poseen una existencia social en tanto que tienen existencia espacial; se proyectan sobre el espacio, se inscriben en él, y en ese curso lo producen” (p. 182), remarcando el sentido co-constitutivo entre espacio y relaciones sociales. De un modo similar, Santos (1996) plantea que el espacio no puede ser considerado por fuera de un conjunto del que es parte “por un lado, cierta disposición de objetos geográficos, objetos naturales y objetos sociales, y por otro lado, la vida que los llena y los anima, la sociedad en movimiento”. Además agrega que “el contenido (de la sociedad) no es independiente de la forma (los objetos geográficos); cada forma encierra un conjunto de formas, que contienen fracciones de la sociedad en movimiento. Las formas, pues, tiene un papel

en la realización social" (1996, p. 28). La propuesta sobre forma y contenido -como elementos interdependientes- se formula en sintonía con lo señalado por Lefebvre en cuanto a las relaciones sociales como productoras de espacio.

Ahora bien, estas relaciones sociales no conforman un conjunto armónico, ni homogéneo. Los aportes de Lefebvre (2013) sobre la producción del espacio oponen un sentido racional dominante a una potencia diferencial de producción desde lo cotidiano. Como decíamos al comienzo, los tiempos en que el autor elabora sus reflexiones coinciden con un contexto de extrema modernización del territorio, donde Estado y capitalismo se configuran como axiomas de ese proceso. En consecuencia, sus argumentos se contraponen a una concepción moderna del espacio, el cual definió a partir de un carácter pasivo y de contenedor de objetos y sujetos, dominado por una razón cartesiana donde prima la geometría y la técnica. Ese tipo de espacialidad hace referencia a un espacio que pretende ser absoluto, de tipo mental, distante de dimensiones sociales, de la experiencia de lo vivido, y de la vida cotidiana. Esta crítica a la tendencia instrumental como única racionalidad posible fue reforzada por Harvey (2016), quien cuestionó la escisión entre el pensamiento espacial y el social, materializado en la planificación urbana que, según el autor, estaba dominada por la *mesa de dibujo*, haciendo del espacio una parcela a pintar por el planificador. De este modo la concepción de la Naturaleza y de las personas es un ámbito ontológico diferente al del espacio, y el territorio se prefigura con una fuerte impronta de la zonificación o *zoning* como instrumento de diseño, determinando amplias zonas espaciales homogéneas que no logran comprender al espacio vivido como dimensión del territorio. Por lo cual, la definición de zonas se reduce al trazado de delimitaciones y fronteras entre funciones.

En síntesis, el espacio abstracto deviene de una racionalidad marcada por la expansión del capitalismo en el territorio y la intervención estatal por medio de la planeación y el ordenamiento. En estos términos, el capitalismo objetiviza el espacio manipulando la dimensión de lo vivido y generando espacios caracterizados por la alienación. Además, su supuesta homogeneidad (del ideal racional) pretende universalizar las características espaciales pero a la vez necesita fragmentar para poder controlar y garantizar la reproducción del capital. Esto convierte al espacio abstracto en contradictorio, aspecto desde el cual subyacen los conflictos. En ese sentido, la división del trabajo, la división de las necesidades y de los objetos se encuentran localizadas, es decir, forzadas hasta la separación de funciones, gentes y cosas, y encuentran su marco en ese tipo de espacio que parece neutro y objetivo (Lefebvre, 2013).

## Justicia ambiental: distribución del espacio y zonas de sacrificio ambiental

La justicia ambiental hace referencia a un amplio movimiento social y político que, en sintonía con la Ecología Política, problematizan sobre conflictos socio-ambientales. Según señala Martínez Alier (2015), el término justicia ambiental es utilizado por primera vez en 1982 en Estados Unidos por poblaciones pobres afro-americanas e hispanas en contra de la contaminación en sus barrios. En 1991 se realizó la Primera Cumbre Medioambiental Nacional de Gente de Color en Washington, acompañada por un manifiesto que definió a la justicia ambiental sosteniendo el carácter sagrado de la Madre Tierra, la interdependencia ecológica de las especies, y el derecho a estar libre de la destrucción ecológica proponiendo una utilización ética, equilibrada y responsable de la tierra.

Los movimientos de justicia ambiental definen el medio ambiente en relación a las personas y los espacios para la vida, tomando distancia de perspectivas *ambientalistas* que aíslan la concepción de Naturaleza procurando la conservación de plantas, ríos y animales, colocando a las personas solo como causante de los daños. En otras palabras, denuncian un ambientalismo dominante constituido por una cultura política blanca y de clase media *preservacionista* de la Naturaleza, mientras que las organizaciones que componen los movimientos de justicia ambiental se localizan en áreas urbanas de clases trabajadoras y de bajos ingresos (Di Chiro, 1999).

En ese sentido, el tema de la problemática ambiental no supone (o solo en menor medida) la acción irresponsable individual sobre la Naturaleza, más bien, se problematiza la concepción mercantil del ambiente que promueve el modelo de desarrollo y los modos de producción con meta en el crecimiento económico exponencial e ilimitado que implican costos ambientales, es decir, daños sistemáticos e irreversibles en el ecosistema. A su vez, el mismo modelo propicia una distribución desigual de los costos ambientales en el territorio, constitutivo de las denuncias de la justicia ambiental.

La distribución desigual refiere a que las condiciones de habitabilidad son diferentes según las zonas, así pues los sectores socio-económicos más bajos cohabitan con problemas de contaminación que afectan su salud y condiciones de vida en general. La noción zona de sacrificio ambiental sintetiza esa problemática, en otras palabras, designa el confinamiento de sectores obligados a convivir con los costos ambientales del modelo de desarrollo. Son áreas degradadas por focos de contaminación ambiental relacionados procesos industriales (sean de extracción, refinación o producción), lo cual hace evidente que todo costo de estos procesos se padece en algún sitio donde, a su vez, residen quienes tienen menos posibilidades de afrontarlo. En consecuencia, el concepto de zona de sacrificio ambiental es utilizado para describir comunidades desfavorecidas y espacios asimétricamente contaminados en nombre de la acumulación del capital.

Esta superposición espacial entre sectores de menores ingresos económicos y segregados socio-espacialmente, con las zonas de mayor degradación ambiental, es identificada por Harvey (2018) como un mecanismo de mercado eficiente. Señala que el valor de la propiedad es más bajo cerca de instalaciones peligrosas, siendo los lugares donde los más pobres se ven obligados a vivir, “de manera que una estrategia «óptima» de localización con el menor coste para toda instalación peligrosa apunta al lugar donde viven los pobres” (p. 474). De una manera similar, Svampa y Viale (2014) hacen referencia a este proceso utilizando el término de territorio eficiente, señalan que “en aras del capital, empresas y gobiernos proyectan una visión eficientista de los territorios que considera a estos como socialmente vaciables, en la medida en que contienen bienes valorizados por el capital” (p. 31). La organización y producción espacial que connotan este tipo de zonas<sup>2</sup>, es definida por grandes intereses económicos en detrimento de la calidad de vida de la población, o muchas veces, contra la vida misma.

Bajo estos marcos conceptuales analizaremos a continuación la producción espacial de un sector de la ciudad de Córdoba, y específicamente el barrio Ituzaingó Anexo reconocido por sus conflictos y luchas ambientales.

### **Configuraciones espaciales del periurbano: el caso del barrio Ituzaingó Anexo**

Ituzaingó Anexo es un barrio ubicado en la zona sureste de la ciudad de Córdoba (imagen 1), en un área de la ciudad conocida como “Ferreyra”.

El barrio data de los años 60 y se caracteriza por una impronta obrera generada a partir de la expansión industrial que impulsó estas periferias, constituyéndose en uno de los principales polos de esta actividad en la ciudad.

En el 2001, el barrio de 52 hectáreas era uno de los focos de la ciudad con mayores tasas de desempleo y a partir del 2002 cobró notoriedad pública por las luchas ambientales que allí se sostienen. Como veremos, estas periferias se consagran como espacios socio-segregados a causa de los procesos de planificación y de mercado que generan altos grados de desigualdad en la distribución del territorio.

---

<sup>2</sup> La perspectiva de Harvey analiza la organización del territorio urbano, mientras que Svampa y Viale hacen referencia a una perspectiva más general que alude sobre todo a procesos extractivos de grandes escalas. Sin embargo, en cualquiera de las aproximaciones es posible comprender que los procesos económicos que priorizan la eficiencia del territorio, lo hacen sin discriminar lo rural o lo urbano, más bien se adaptan con las mismas premisas a cualquier organización espacial. Un análisis en profundidad sobre esta superación de la dicotomía campo-ciudad se puede encontrar en Vanoli (2020).

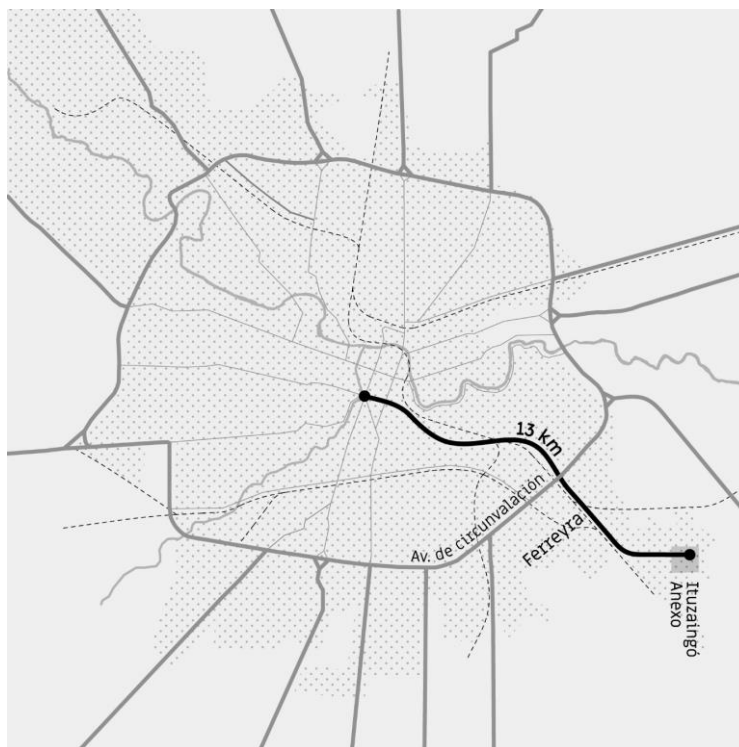


Figura 1. Ubicación de Ituzaiñgo Anexo en la estructura de la ciudad de Córdoba. Elaboración propia.

### **Las periferias industriales y la planificación urbana: el Plan regulador y de extensión Carrasco y el Plan regulador de Ernesto La Padula**

La industrialización y el crecimiento poblacional urbano implicaron transformaciones económicas, productivas y culturales en el territorio que, a su vez, involucraron la organización de las ciudades bajo estos nuevos patrones, presentaremos los instrumentos de ordenamiento urbano que consolidaron la zona de Ferreyra, el barrio Ituzaiñgo Anexo y sus consecuentes problemáticas.

En primer lugar, en los años 30 surge el *Plan regulador y de extensión Carrasco*. En esa década y en Latinoamérica se produjo una masificación de las ciudades, principalmente sustentada en los nuevos grupos sociales que acrecentaron la sociedad urbana en torno a la demanda laboral generada por las industrias en contraposición al desempleo rural. Había “desarrollo urbano y, al mismo tiempo,

desempleo y miseria urbana, porque la oferta de trabajo superaba siempre a la demanda” (Romero, 2010, p. 320). El plan regulador fue encargado a través de una ordenanza durante la intendencia de Emilio Olmos y lleva el nombre de su principal autor, Benito Javier Carrasco, un ingeniero agrónomo de Buenos Aires, quien era un reconocido actor del urbanismo en Argentina.

En sintonía con lo que sucedía en Europa, el plan se centró en una ciudad pensada desde los parámetros de una planificación moderna y funcionalista. El trabajo se basó, de manera integral, en criterios de higiene social y circulación, que dieron como resultado un plan de ciudad centrado en la organización de la red de transporte y la estricta zonificación funcional y socioeconómica. Para Carrasco, la zonificación también implicó la diferenciación entre zonas residenciales, y resultó en generar “la construcción de casas económicas para los obreros, así como la fundación de distritos para la edificación de residencias suntuosas como el elemento complementario de panoramas y paisajes” (Carrasco, 1927). Esta cita contiene una clave para comprender la distribución desigual desde la concepción del plan. Las nuevas zonas, o los nuevos barrios, muchas veces comprendidos como periferias de lo existente, eran concebidas como áreas especializadas por su función, particularmente en esa época de carácter industrial. A pesar de que la radicación de industrias aún no alcanzaba su mayor magnitud, la densidad poblacional ya se estaba transformando, en ese sentido Carrasco propuso áreas industriales y barrios obreros en los mismos sectores. La industria funciona como el motor de una economía urbana que organiza el territorio, es decir, un espacio abstracto que permite la expansión del capitalismo de la mano de una intervención estatal modernizante que define sus alcances.

En otro sentido, el plan hace cierto hincapié en una propuesta de integralidad con relación al sistema de parques y plazas, y su distribución con una población que se masificaba intensivamente. Esta distribución paisajística queda claramente diferenciada por las menciones que hace el plan entre zonas en las cuales se prevé *panoramas y paisajes*, como un elemento de valor agregado vinculado a la Naturaleza y el ambiente, para un sector socioeconómico elevado, el cual no sería incorporado en el planteo de los barrios obreros. Esta característica, se profundiza con el paso de los años en relación con la segregación urbana y la distribución de las denominadas externalidades del modelo de desarrollo y productivo, que no solo se circunscribe a la industria metalmeccánica sino que se agrava, como veremos, ampliándose a la agricultura intensiva. Este plan nunca se llegó a ejecutar, sin embargo, sentó las bases para las intervenciones que le precedieron, lo cual nos da pie para abordar el periodo del surgimiento de Ituzaingó Anexo, en relación al segundo análisis sobre el *Plan regulador de Ernesto La Padula*.



Entre las décadas de 1950 y 1970 se consolidan los grandes centros urbanos de Argentina con el auge de la industrialización nacional<sup>3</sup>. La localización de las industrias ocupó las periferias urbanas y generó una nueva oleada de migración de la población rural hacia las ciudades. Surgieron nuevas dinámicas con una fuerte tensión entre el centro tradicional y las nuevas periferias, relación reformulada por esta nueva planificación. Las corrientes migratorias llevaron a que la ciudad duplicara su población en este periodo, llegando a casi 800.000 habitantes, donde las fábricas automotrices y metalmeccánicas alcanzaron a representar el 75% del total de trabajadores (Malecki, 2018). Se comienza a percibir en la ciudad una alta concentración sectorial y espacial de industrias metalmeccánicas y similares, constituyéndose como polo industrial del interior del país (Díaz Terreno, 2011). Al mismo tiempo que se densificaba el centro de la ciudad, se vivía un crecimiento exponencial de sus áreas periféricas donde se asentaban en forma mayoritaria las nuevas industrias y los barrios obreros<sup>4</sup>.

En 1957 se presenta el Plan Regulador de La Padula. Durante esos años, el peronismo ensayó una fuerte intervención y planificación a través de la economía y de los sectores considerados estratégicos para el desarrollo del país. Por primera vez, se mencionaba que la política urbana debía tener en cuenta aspectos como la descentralización y la zonificación industrial (Malecki, 2018). El encargado del plan fue Ernesto La Padula, un italiano que residía en Córdoba, trabajaba como funcionario de Obras Públicas y fue quien introdujo la disciplina urbanística en la carrera de arquitectura.

El plan sostuvo los parámetros modernos de planificación y profundizó la abstracción que implicaban los códigos urbanos bajo lógicas de zonificación y usos del suelo. La principal preocupación fue la expansión desmedida y espontánea de la ciudad hacia las periferias y la congestión del centro debida a la concentración de servicios. En términos generales, La Padula propuso definir la ciudad en tres grandes áreas: la central, la semiperiférica y la periférica, estructuradas a partir de accesos vehiculares principales y otros transversales a modo de vías anulares. La definición deliberada de una periferia a partir de instituir límites y usos de suelo industriales, creo zonas funcionales homogéneas que reprodujeron distribuciones inequitativas de servicios, oportunidades, y sobre todo, costos ambientales.

Parámetros similares al plan Carrasco: zonas industriales definidas como periferias que extienden la mancha urbana donde se ubican también sectores residenciales del tipo barrio obrero. El objetivo era transformar “la ciudad en una constelación de barrios, dotados de suficiente autonomía, para disminuir la presión que hoy ejercen sobre la

---

3 Ahora con la presidencia de Juan Domingo Perón (1947-1952).

4 Entre los hitos industriales más importantes en la ciudad, se encuentra la radicación de la fábrica automotriz Concord FIAT en 1953, que se instaló en Ferreyra. Ocupó más de 200 hectáreas, a la par de la cual se instalaron otras (la fábrica de material ferroviario Materfer, Grandes Motores Diesel, etc.).

zona central". Esos barrios aún inexistentes, se concebían como "núcleos residenciales de carácter obrero, de acuerdo con las modernas tendencias que aconsejan una orgánica distribución de la población según las actividades que desempeñan los diferentes sectores sociales" (La Padula, 1956 en Malecki, 2018: 345).

Bajo la vigencia de este Plan Regulador y con esa vocación obrera, la Municipalidad de Córdoba aprueba en 1963 el anteproyecto de loteo de Ituzaingó Anexo. La zona se fue consolidando de manera conflictiva a través de la superposición y mezcla de usos y funciones entre lo concebido como urbano y rural, caracterizado por la fragmentación, además de otras deficiencias como el acceso al transporte público, servicios e infraestructuras en general.

### **La expansión de la frontera agrícola**

Los planes analizados estudian y definen a la ciudad como objeto de estudio en sí misma, sin embargo, estas dinámicas no pueden reducirse a la dicotomía urbano-rural, incapaz de comprender las formas espaciales como productos de estructuras y procesos sociales y económicos que definen al territorio en su conjunto. Sobre todo con estos casos periurbanos donde su situación de borde responde al atravesamiento de procesos urbanos y rurales, a la vez que recoge problemas de ambos. En este sentido consideramos necesario analizar los fenómenos vinculados a la transformación agraria de las últimas décadas, manifestante de las mismas lógicas de uso eficiente del territorio y *externalización* de costos ambientales.

Por limitaciones de extensión del trabajo no podremos desarrollar en profundidad estos procesos y nos centraremos a partir de los años 90 como momento en que el modelo productivo agro-exportador devino en su expansión descontrolada hasta llegar a colindar con el barrio en estudio. No obstante, es importante mencionar que las primeras transformaciones urbanas de Córdoba a fines del siglo XIX estaban vinculadas a un proceso de organización del territorio para la adecuación del país al engranaje de la economía agro-exportadora, donde la infraestructura ferroviaria constituyó un elemento central para su concreción (Boixadós, 2000). Córdoba fue vinculada con el puerto de Rosario a través del ferrocarril y permitió la integración a dicho modelo económico<sup>5</sup>.

Las exigencias productivas del capitalismo global han sido históricamente fuerzas de dominación que incidieron en la organización del espacio. El hecho de que la ciudad se transforme debido a la estrategia económica del *granero del mundo* es antecedente

---

<sup>5</sup> Esto constituye un primer antecedente en la configuración del sector, en 1889 se instaló en esta zona la Estación Ferreyra del Ferrocarril Central Argentino y se crearon las condiciones para la radicación fabril vinculada a esta industria.

de un modelo de desarrollo que, si bien se va transformando con el avance de las tecnologías y la variabilidad de cada contexto histórico-político, atraviesa la ruralidad como problema urbano y viceversa bajo la concepción de un espacio abstracto donde la acumulación de capital se expande expropiando bienes o recursos disponibles.

La producción agro-industrial estuvo siempre presente pero en los años 80 y 90<sup>6</sup> se intensifica de manera exponencial. Durante el año 1996, en pleno auge neoliberal, se autorizó la habilitación de un nuevo paquete tecnológico basado en el cultivo de la semilla de Soja RR (soja transgénica) resistente al herbicida Round-up (glifosato), ambos producidos por la multinacional Monsanto. Desde entonces, el cultivo de este tipo de soja se expandió hasta ocupar más de la mitad de la producción total de granos, con consecuencias devastadoras: desmonte de amplias zonas de bosques nativos, el desplazamiento violento de campesinos de sus territorios y altos costos sanitarios por efecto de las fumigaciones. Además, en sólo una década, la mayoría de los pequeños y medianos productores agropecuarios desaparecieron en un proceso de acelerada concentración económica (Lattuada, 2014). Mientras que el uso de glifosato se convirtió en el principal insumo fitosanitario empleado, con ventas totales que pasaron de 1,3 millones de litros en 1991 a 180 millones de litros en el 2008 (Teubal, 2012).

Alrededor del año 2003, Svampa (2013) señala un cambio de coyuntura a partir del *giro eco-territorial* (nuevo ciclo de luchas socio-ambientales) y un cambio en la economía que rotuló como *consenso de los commodities*. Una renovada ola extractivista generada a partir de un nuevo orden económico y político-ideológico, sostenido por el alto crecimiento de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo demandados por países centrales y emergentes. El uso intensivo del espacio se refleja en la optimización de la productividad (aumento de productividad biológica), a la vez que en la expansión de las fronteras agrícolas (acaparamiento de tierras), generando una profunda transformación de los ecosistemas con el reemplazo de la rotación de cultivos por el monocultivo y los agrotóxicos. Este fenómeno implicó crecimiento económico a la vez que nuevas desigualdades, la presencia e intervención del Estado en la promoción de este modelo no es la misma a la hora de tener en cuenta los riesgos y el cuidado de la población: la reducción de dependencias públicas bajo el auge neoliberal, se trasladó en este nuevo periodo con la negación constante de las problemáticas ambientales y sanitarias.

La provincia de Córdoba se coronó como la principal productora de soja transgénica del país, la expansión de la frontera agrícola confinó pueblos y llegó a colindar con la

---

6 Sobre todo en los 90 con el Consenso de Washington que, ante el estallido de la crisis de la deuda externa, implicó un conjunto de medidas de una política económica de corte neoliberal impuesta por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para América latina. Las medidas imponían la reducción de déficit público y de gastos vía privatización de empresas públicas, liberalización y desregularización de los mercados, entre otras.

ciudad capital, con mayor intensidad en el área este y sureste, donde se sitúa Ituzaingó Anexo (Figura 2). Allí, la actividad agrícola genera una relación conflictiva con los usos de suelo del periurbano, puesto que estas áreas periféricas de la ciudad son zonas de frontera y conviven como borde de la expansión del desarrollo urbano y el límite de la superficie consignada como uso de suelo rural para actividades industriales (agricultura sobre suelo rural)<sup>7</sup>.



Figura 2. Área sur-este de Córdoba, aproximación actual a los usos del suelo rural (verdes) e industrial (negros), en torno al barrio (perímetro anaranjado). Elaboración propia en base a Google Earth.

A partir del año 2002 se registran denuncias relacionadas a la insalubridad del lugar donde fue asentado el barrio, tanto por la contaminación de los canales de riego y el agua de las napas, como por el enterramiento de residuos industriales (Godoy *et al.*, 2005). La Organización Panamericana de la Salud (OPS) dio a conocer un informe en el año 2008 que concluyó que Ituzaingó Anexo es un sitio contaminado. Allí se señala que “es posible que el Plomo y el Cromo hayan jugado un papel importante en el pasado debido a bioacumulación por descargas de efluentes industriales”, como

---

7 Las regulaciones del Estado en este proceso fueron vacuas, estuvo presente para habilitar y fomentar este modelo de desarrollo, sin embargo no les fue requerido estudios de impactos ambientales, reglamentados en la Ley Nacional N°24.051 de Residuos Peligrosos que tipifica actividades peligrosas de esta magnitud, y la Ley General del Ambiente, N°25.675 que supone regular las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. A su vez, el Estado, sostuvo una negación constante de los efectos sanitarios de los agrotóxicos que derivó en un abandono del sistema de salud para afrontar las consecuencias particulares de este fenómeno.

también “podrían considerarse como marcadores del riesgo de introducción pasada y presente de plaguicidas en el ecosistema”. Esto atribuye los problemas de contaminación tanto a los desechos industriales de la ciudad, como a los plaguicidas utilizados en las cosechas colindantes al barrio. Ambos problemas devienen de un tipo de organización espacial que venimos analizando y que configura fronteras en el espacio generando convivencias conflictivas entre ellas. Los criterios de estas planificaciones contienen rasgos excluyentes y por su vocación de diferenciar particularmente las áreas residenciales obreras con relación a sectores definidos como “periferias” son estructuralmente segregadoras.

Estas relaciones entre los procesos rurales y urbanos se asientan sobre lógicas promovidas por el capital que conciben al espacio como un elemento abstracto sobre el cual se puede disponer para sostener un crecimiento económico ilimitado y exponencial, generando situaciones ambientales y sanitarias de profunda gravedad, que comprendemos como zonas de sacrificio ambiental.

## **Conclusiones**

El concepto de espacio abstracto nos permitió reconocer que las lógicas que dominan la producción espacial están fundamentadas en la acumulación del capital, lo cual significó históricamente despojar los atributos vitales del territorio como aproximación compleja que prioriza la reproducción e interrelación del ambiente y la vida. Además, los problemas que definen el caso de estudio son relacionales e históricos entre lo consignado como rural y urbano, la noción de espacio abstracto permite develar los mecanismos mercantiles que producen espacios en la medida que le son necesarios, manipulando los recursos a su disposición, sin distinciones dicotómicas.

Para concluir sobre esto organizamos de manera sintética tres puntos que nos interesan poner de relieve para comprender las características que reúnen las zonas de sacrificio ambiental:

- 1) Las consecuencias del accionar sobre el espacio desde perspectivas mercantiles y promotoras del desarrollo son devastadoras, pero a ello se le suma otra complejidad: las relaciones de dominación se expresan en el espacio y ejercen una distribución desigual del territorio.
- 2) Por otro lado, se suma la comprensión de que todos los procesos industriales que conocemos y que se proponen como motor de desarrollo, sean de extracción, refinación o producción, tienen consecuencias negativas sobre el ambiente. De modo que, siguiendo la lógica espacial, existe en nuestras sociedades una distribución desigual de los costos ambientales.
- 3) La cuestión sanitaria se torna un problema urgente cuando estas inequidades suponen la superposición entre lugares con mayor contaminación y la residencia de

sectores más vulnerables, por consiguiente con menor capacidad de remediar la situación por sus propios medios: vivir en otro lugar más habitable o costear la atención sanitaria. En los periodos analizados la situación se agudiza por el abandono del Estado. En una primera instancia el achicamiento del Estado reduce el acceso a salud pública, y en una segunda instancia, niega el problema ambiental-sanitario de modo que no se realizan investigaciones y tampoco se generan atenciones especializadas.

A partir de esto, podemos afirmar la existencia de zonas de sacrificio ambiental como lugares concebidos como territorios eficientes por agentes privados y gobiernos con el fin de acumular capital en detrimento de la calidad de vida de las personas que habitan esos espacios. Uno de los valores de este estudio reside en señalar que las relaciones que producen el espacio son generadas por procesos históricos por lo que no pueden ser naturalizadas como algo que solo existe y no puede ser transformado. Indagar sobre dicha transformación requiere ir más allá de atender estas problemáticas como compartimientos estancos a resolver, sino que implica una revisión profunda de como concebimos el mundo para replantear nuestras concepciones de Naturaleza y territorio.

### **Referencias Bibliográficas**

- Boixadós, M. C. (2000). Las tramas de una ciudad, Córdoba entre 1870 y 1895. Élite urbanizadora, infraestructura, poblamiento. Córdoba: Ferreyra editor.
- Carrasco, B. (1927). Córdoba, Plan Regulador y de Extensión. Memoria y Expediente urbano. Ejemplar Biblioteca FAUD, UNC.
- Castro-gómez, S. y Grosfoguel, R. (2007). El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Dichiro, G. (1999). La justicia social y la justicia ambiental en los Estados Unidos: La Naturaleza como comunidad. *Ecología Política*. Núm. 17, pp. 105-118.
- Díaz Terreno, F. (2011). Los territorios periurbanos de Córdoba entre lo genérico y lo específico. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 5: 65-84.
- Foucault, M. (1976). Las redes del poder. Conferencia en la Facultad de Filosofía de la Universidad del Brasil.
- Godoy, M. y otras (2005). Destrucción del Espacio Urbano: Genocidio Encubierto en Barrio Ituzaingó Anexo. En Informe Alternativo sobre la Salud en América Latina. Observatorio Latinoamericano de Salud. Quito: CEAS.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Revista Cultura y Representaciones Sociales*. Vol.8, n.15, pp.9-42.
- Harvey, D. (2016). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Harvey, D. (2018). *Justicia, Naturaleza y geografía de la diferencia*. Madrid: Traficantes de sueños.

- Lattuada, M. (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. Revista Temas y Debates. ISSN 1666-0714, año 18, número 27, pp. 13-47.
- Lefebvre, H. (2013). La producción del espacio. Madrid: Capitán Swing.
- Malecki, J. (2018). Ernesto La Padula en Córdoba: peronismo y ciudad, 1946-1955. Anuario de Estudios Americanos, 75, Sevilla, pp. 323-352.
- Martínez Alier, J. (2015). "Ecología política del extractivismo y justicia socio-ambiental", Interdisciplina, n°3, pp. 57-73.
- Merlinsky, G. (2013). Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Buenos Aires: CICCUS.
- Ortiz-t, P. y Chirif, A. (2010). ¿Podemos ser autónomos? Pueblos Indígenas vs. Estado en Latinoamérica. Quito: Rights and Resources Initiative RRI/Intercooperation-DFID-NORAD.
- Porto-Gonçalves, W. (2017). De utopias e de topoi: espaço e poder em questão (perspectivas desde algumas experiências de lutas sociais na América latina/abya yala). Geographia Opportuno Tempore, Londrina, v. 3, n. 2, p. 10-58.
- Romero, J. L. (2010). Latinoamérica, las ciudades y las ideas. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Santos, M. (1996). Metamorfosis del espacio habitado. España: Oikos-tau.
- Svampa, M. (2013). «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina en <http://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo. Buenos Aires: Katz Editores.
- Teubal, M. (2012). Expansión de la soja transgénica en la Argentina. Voces en el Fenix. Año 3, Núm. 12, pp. 97-103. Buenos Aires: UBA.
- Vanoli, F. (2020). Espacio y dominación: zonas de sacrificio ambiental y subjetividades disidentes (tesis doctoral). Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

## 8

# Turismo, tecnologías digitales y espacios públicos. Debates y propuestas en torno a la turistización en Córdoba

P. Sebastián Cortez Oviedo<sup>1</sup>

### Apertura

Existe consenso entre los autores (Castells 2009, 2012; Finquelievich 2016, 2018; Jenkins 2003; Scolari, 2013; Zukerfeld, 2020) que lo digital incide en los procesos socioprodutivos globales, los intercambios sociales y los modos de apropiación urbana; se establece una relación entre ellos. Es un proceso con matices que sustenta un nuevo paradigma cultural y sociourbano con eje en las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Discusiones que fueron retomadas por la comunidad académica por diversos autores y organismos públicos, cuyos trabajos convergen en caracterizar que la Sociedad del Conocimiento es consecuencia ineludible de una tecnificación social mediada por lo digital. Tal es así, que actualmente la Internet es reconocida por la Organización de Naciones Unidas como un derecho humano. Junto a otros países, Argentina avanzó en este sentido al considerar las conectividades de internet como un servicio público y estratégico, en 2020.

---

<sup>1</sup> Doctor en Arquitectura con formación en antropología social, especialista en espacios públicos y mediatización urbana. Becario posdoctoral CONICET. Directora Dra. S. Finquelievich, codirectora Dra. M.C. Marengo. Miembro investigador INVIHAB-IDH CONICET, Universidad Nacional de Córdoba. Núcleo Inteligencia artificial y Sociedad (ICEI), Universidad de Chile. Equipo I-Polis (Gino Germani), Universidad de Buenos Aires. [pcortezoviedo@unc.edu.ar](mailto:pcortezoviedo@unc.edu.ar)



A partir de este marco, el trabajo busca promover un debate acerca de las vinculaciones entre lo digital y lo urbano-espacial, tomando el turismo como proceso. Se busca problematizar cuáles son los procesos y desafíos del sector frente a la contingencia del Covid-19 en la ciudad de Córdoba, en un contexto de digitalidad creciente. Se emplea una metodología *desk research* desde un enfoque descriptivo, la cual recupera trabajos e iniciativas vinculadas al tema, complementa con aportes y debates de trabajos académicos previos acerca de los espacios públicos y las tecnologías digitales. El período de análisis comprende desde el segundo semestre de 2020 al primer semestre de 2021. El escrito busca dar cuenta de una incipiente línea de trabajo en curso, estructurada a partir de tres dimensiones de análisis: simbólica, sociocultural y físico-espacial, que abordan complejidades culturales, semióticas y ciberfísicas de lo digital.

Promover reflexiones acerca de lo digital y lo urbano, tomando el turismo como gatillante, responde a la búsqueda de interpelar ciertos debates disciplinares de la ciudad y su apropiación, al tiempo que ensayar inquietudes sobre sus procesos en esta contingencia sanitaria. Surgen así interrogantes de partidas que sitúan al problema: ¿Cómo se expresa lo digital como proceso y tecno-cultura? ¿Cómo incide sobre lo urbano-espacial? ¿Cómo se ven alteradas las apropiaciones estéticas y sociales de sus espacios públicos? ¿Qué desafíos emergen en el sector turístico en esta contingencia y cuáles son sus reconfiguraciones?

Interesa indagar acerca de las tecnologías y plataformas digitales y su relación con las narrativas estéticas y transmediáticas (Rancière, 2011; Jenkins, 2003; Scolari, 2013) que sustentan la turistización, es decir, el proceso por el cual entornos físicos y culturales se incorporan a la oferta turística. Es pertinente no confundir turistización (Sequera y Janoshka, 2015) con la dinámica de turistificación —consecuencia negativa y adversa del proceso de turistización—. Se parte del supuesto que este proceso en su sentido de crear ambientes visuales distintivos, agencian lo urbano, particularmente sus espacios públicos, como lugares alegóricos del espectáculo. En esta dialéctica tanto espacios como experiencias se instituyen como consumos y bienes culturales, haciendo de la ciudad, de la experiencia turística y su comunicación, una relación social mediada por la imagen.

Con el fin de exponer estas discusiones, el trabajo se estructura a partir de tres aproximaciones: *Primera aproximación, Digitalidad, ciudad y espectáculo*: enuncia el marco teórico-discursivo acerca de lo digital como proceso y su relación con la ciudad y sus apropiaciones estéticas; *Segunda aproximación, Turismo, pandemia y propuestas*: de carácter empírico, desarrolla una introducción a Experiencia 70/30 abordando la problemática de las políticas públicas en pandemia; por último, *Tercera aproximación*: elabora una reflexión final acerca de las principales inquietudes desarrolladas en el documento junto a futuras discusiones.

## **1. Primera aproximación, Digitalidad, ciudad y espectáculo**

Es preciso adentrarse en breves ensayos acerca de las dimensiones que articula el trabajo: lo digital, lo urbano-espacial y lo turístico; planteados aquí como procesos dinámicos y sedimentarios, como resultado de sucesivas capas de transformaciones. Comprender lo digital más allá de un estadio de la técnica complejiza su caracterización. Refiere a un proceso social y productivo cuya resultante, la tecnología, incide en las configuraciones y conformaciones de las ciudades y la vida cotidiana. Desde la perspectiva digital, lo urbano configura una red de intercambios económicos, ciberfísicos, culturales y simbólicos que interactúan por nuevas redes de vínculos, más rápidos, simultáneos y glociales. Esto incide en la percepción del espacio urbano ampliándolo más allá de su forma: a esferas intangibles, inmateriales, no por eso, menos habitables. Con base en las tecnologías digitales, estas configuraciones soportan una forma emergente de apropiación de la ciudad y sus espacios, expresan un territorio con nuevos límites, fenómeno que en los últimos años el turismo intenta incorporar en su reconversión.

### **1.1 La semiósfera del Orden Digital**

La técnica mantiene una relación dialéctica con la cultura como proceso y podemos cuestionarnos acerca de si un proceso cultural anticipa o no un cambio en la técnica, o al revés; lo que resulta ineludible, es su interdependencia. Cada revolución tecnológica posibilitó profundas transformaciones en el hábitat de lo urbano: las industrias del vapor y sus ferrocarriles que estructuraron territorios, ciudades y Estados; el petróleo y la electricidad acercaron comunicaciones, crearon nuevos consumos y expandieron la ciudad a partir de sistemas de transporte; por último, la internet y la tercera revolución industrial configuró un nuevo territorio, donde las distancias físicas ya no son equivalentes a las distancias de intercambio. Se busca discutir si la convergencia tecnológica como sus algoritmos estructuran y configuran una semiósfera digital, cuyos actantes digitales (Latour, 2008) humanos (personas) y no-humanos (artefactos, programas y discursos) emergen como nuevos sujetos sociales y urbanos de la cuarta revolución industrial.

Como se planteó en la introducción, lo digital constituye un nuevo paradigma sociocultural. Representa una dinámica vinculante entre tecnologías, contenidos, prácticas sociales y productivas que mutan rápidamente con los años, cuyos sedimentos son la base de sucesivas transformaciones. Podemos acordar que esta revolución comunicacional no expresa hoy lo mismo que en sus inicios, hace tres décadas. Hoy sobresalen los avances de la técnica y la tecnología digital: el desarrollo y aplicabilidades de su principal sustancia, la internet. Se ha demostrado que no es solo un servicio tecnológico, sino también un entramado de datos, artefactos, usos y

costumbres que moldea sentidos culturales, procesos productivos, conflictos y desigualdades, y claramente esto se expresa en las ciudades. La pandemia así lo comprobó. Entonces, hablar de lo digital es referir a una semiósfera, compleja, simultánea y fractal.

Asumiendo esta perspectiva, lo digital puede ser caracterizado como una relación comunicativa (Habermas, 2010). Ciertamente, estaría mediada por traducciones, como propone el autor; es decir, signada por una (de)codificación. Tales (de)codificaciones son múltiples y diversas, y componen un archipiélago de interpretaciones parciales de un mensaje (en este caso, lo digital: sus contenidos y artefactos) que integran un todo semiótico de la cosa, un espacio relacional, lo que Lotman (2019) define como semiósfera.

Por lo tanto, la caracterización de lo digital como semiósfera, en la forma de un orden sociocultural, refleja una supraestructura interpretativa que da sentido a las dinámicas que en ella operan. Esto se expresa tanto por los contenidos como por las propias tecnologías. Dicho proceso ha sido evidente en los últimos años por el avance de la web semántica: tecnologías de inmersión, algoritmos, inteligencia artificial y capitalismo de datos. En otras palabras, lo digital no es algo estático que espera ser usado o encendido. Por el contrario, nos articula con cierta autonomía en diversos procesos, prácticas sociales, sentidos culturales y políticos de la vida cotidiana, estemos o no conectados.

El Orden Digital se expresa concretamente cuando interactuamos con un dispositivo inteligente, encendemos una videollamada, socializamos, dictamos y tomamos clases, o trabajamos de manera remota; lejanos en kilómetros, pero cercanos en *bits*. Se expresa también en la imposibilidad de acceso y pertenencia a este nuevo territorio tecno-cultural. Son evidentes las brechas y expulsiones que genera la semiósfera digital, pantallas que se transforman en la muralla entre el adentro y el afuera que delimitan la inclusión; dimensiones tangibles e intangibles cuyos bordes son difíciles de reconocer, y más fáciles de invisibilizar. Nuestra interacción con las tecnologías digitales y su inmiscuida cotidiana las agencias, como prótesis de lo humano. Lo biológico y lo no-biológico interactúan como unidad, dando sentido al planteo del *actante digital* (Cortez Oviedo, 2020; 2021). Con mirada contextual, estos procesos e interacciones quedaron evidentes durante los sucesivos confinamientos de la pandemia Covid.

Estas dinámicas estructuran la semiósfera del Orden Digital. Se torna visible de formas tangibles e intangibles en la experiencia cotidiana, con nuevos procesos productivos y laborales, y emergentes arquitecturas sociales y tecno-culturales que reflejan transformaciones de la cuarta revolución tecnológica tanto en lo urbano como en lo espacial. Constituye una nueva ola de la revolución informacional signada por la convergencia tecnológica, las tecnologías inmersivas y la creciente plataforma de las relaciones socioproductivas y afectivas. Así, lo digital se torna prótesis humana con diversas aplicaciones: nos reúne y nos segmenta, nos proyecta social y

económicamente, pero también nos restringe y expulsa. Todo esto hace que por su injerencia lo digital se convierta, más que en un proceso tecnológico, en un orden social y cultural; en términos de la sociología clásica: en un hecho social estético y morfológico (Durkheim, 2007).

Al abordar las vinculaciones entre el emergente orden social basado en lo digital y el turismo, nos equivocáramos al pensar que esto se reduce a una dimensión meramente instrumental. Es decir, de aplicabilidades tecnológicas en la promoción y el ejercicio turístico. Como ha sucedido en otras épocas, los avances en la técnica transforman el turismo como cultura y práctica. Desde los ferrocarriles y barcos que acortaron distancias y permitieron viajar más lejos, hasta la electricidad, el teléfono y el cine que crearon una iconografía de imaginarios basados en la fotografía que el turismo supo imponer a ciudades y espacios, e incluso a procesos de patrimonialización.

Así, la semiósfera del Orden Digital aportan otras (de)codificaciones al turismo vinculadas a la experiencia turística. Sería reduccionista abordar esta injerencia como los algoritmos que nos permiten viajar más barato, conocer ofertas o geolocalizar lugares al tiempo que conocer información de nuestros posibles destinos. El Orden Digital aporta al turismo una nueva experiencia significativa de lo turístico. Genera un *know how* de como ejécelo, basado en datos, vinculaciones, tráficos de información, imágenes y discursos que construyen una estética turística (Rancière, 2011), la cual, claramente, produce una experiencia de lo urbano alternativa. Esto representa uno de los desafíos principales en el diseño y ejecución de políticas públicas que pretendan incorporar lo digital como enfoque al turismo.

## 1.2 Ciudad emergente

La alteridad urbana promovida por lo digital incide en la ciudad física. Expresa nuevos flujos urbanos que alocalizan procesos económicos y socioculturales que prescinden de los ejidos administrativos, esto complejiza lo urbano al agregar una nueva dimensión de análisis: los espacios de flujo. La ciudad como idea y espacio es afectada por una nueva capa de apropiación urbana. Su enfoque tradicional es tensionado por el Orden Digital, tomando sentido aquí la crítica planteada por Borja y Castells acerca del declive histórico de las ciudades. En su decir: “[...] la globalización, la informatización y la difusión urbana generalizada parecen converger hacia la desaparición de la ciudad como forma específica de relación entre territorio y sociedad” (1998, p.12). El Orden Digital incide tanto en la experiencia de lo urbano como en su forma, reconfigurando sus vivencias y redes. Aquello que hasta hace una década dependía de la cercanía-lejanía en kilómetros, hoy se expresa en cercanías y lejanías de datos y accesos, expresados de manera menos abstracta por formas remotas de trabajar, estudiar, socializar y comerciar.

El turismo como proceso pudo incorporar estas dinámicas tempranamente en la forma de consumos estéticos impostados. Por ejemplo, la ciudad de Águeda (Portugal), en su rol de ciudad cultural ícono por sus calles con paraguas de colores, ha sido replicada en diversas ciudades del mundo con el sentido de reproducir una experiencia estética turística, un recuerdo memorable capaz de ser compartido y replicado en redes de intercambio social y digital. Se crea así una imagen mercantilizada de la ciudad, cuyo sentido es imponerse en las tendencias algorítmicas de los destinos turísticos; un caso paradigmático es Tianducheng, copia del distrito turístico de París en China (figura 1).

Aquí toma sentido el planteo de Sassen acerca de la ciudad global. Más allá de las categorías que la autora elabora para reconocerlas como tal, el aporte para este texto se sitúa en recuperar su comprensión diferenciada de las ciudades. Es una conceptualización que interpreta la ciudad como redes de intercambios símbolo-económicos, un valor de cambio que el turismo como industria busca capitalizar. Interpretamos que la ciudad global no solo es un modelo estético de una forma de capitalismo, sino el producto de nuevas tramas de intercambio posibilitado por lo digital. Es el espacio y el lugar donde se sostiene la modernidad globalizada (Sassen, 2015). Es la ciudad de ciudades que se configura e interconecta por las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC); la autora sostendrá que son el espacio estratégico donde se instala el capitalismo avanzado.

Estas configuraciones urbanas de escala glocal constituyen nuevos nodos y flujos de poder. La ciudad se torna resultado de estos flujos, incluso más allá de sus ejidos administrativos. En otras palabras, lo urbano en el Orden Digital resulta de la interacción de procesos político-económicos, socioterritoriales, simbólicos y alocalizados en la web: una nueva estructura urbana que en adelante denominaremos Metápolis (Cortez Oviedo, 2020; 2021). Esta caracterización resulta fundante para comprender las territorialidades emergentes del turismo en vinculación con lo digital. La Metápolis representa una topología urbana emergente, pero también una relación social por donde se (de)codifican las traducciones planteadas al principio del escrito (Habermas, 2010); por ejemplo, en alusión a las réplicas alegóricas de Águeda. En parte, esta nueva topología de lo urbano se estructura a partir de imaginarios y representaciones sociales codificada por soportes audiovisuales, y comunicada por redes sociales e hiperenlaces como el *hashtag*. Así se construyen ciudades alegóricas, pero también sectores “históricos” que dicen poseer una identidad propia, cuando en realidad responden a una tendencia narrativa. Sea cual fuere el caso, estos segmentos urbanos configuran fragmentos de *ciudades avatares* que se expresan por todo el globo, unificadas, en parte, por la experiencia turística con idénticos aspectos morfológicos y estéticos, instituidas desde su experiencia y comunicación en el Orden Digital.

Como concepto instrumental, la Metápolis no estaría completa sin su contraparte *civitas*: su experiencia social. Párrafos arriba planteamos que el Orden Digital se

presenta diversificado por múltiples experiencias de la vida cotidiana. En parte están articuladas por dispositivos y herramientas digitales, pero también por códigos culturales y prácticas sociales que se coproducen en la web, en la forma de una tendencia, un consumo cultural, una moda o simplemente por los sesgos algorítmicos. Los avances en la convergencia digital en la última década han posibilitado que la cotidianidad cohabite mundos tangibles e intangibles —antes enunciados por distintas bibliografías como ‘lo virtual y lo real’, lo cierto es que este planteo pierde sustento ante el grado actual de inmersión tecnológica—. Esta cohabitación entre múltiples realidades, sincrónicas y asincrónicas, remotas o tangibles, dan lugar a la tercera caracterización instrumental propuesta: la Hiperrealidad digital.

Planteada por Baudrillard (2002) como concepto de la semiótica, refiere al grado de inmersión de un sujeto en una realidad subjetivada, real o no, simbólica o tangible. Se trata de un mapa, una representación.

En la perspectiva de este trabajo, se asocia a la vivencia transdimensional posibilitada por los dispositivos TIC, cuya agencia del turismo la instrumenta como una experiencia singular configurada por fotografías, videos, reels, marcas y tendencias en las redes como Instagram, Twitter y Facebook, principalmente. En esta interacción el poder del *hashtag* como lugar de la Metápolis y flujo de la Hiperrealidad resulta particularmente interesante. En otras palabras, la Hiperrealidad se compone de espacios de flujos que configuran una red subjetiva y transdimensional que da forma a la interacción social de la vida cotidiana. Es una experiencia poco racionalizada, cuyas bifurcaciones en la web despliegan nuevos límites de la ciudad inmaterial.

Dicho de otro modo, la Hiperrealidad es la “fantasía” que experimentamos con la interacción digital. Con relación al problema, podemos enunciar que habitamos la Hiperrealidad a través de las tecnologías inmersivas como la realidad aumentada, virtual o mixta; o a partir de nuestros *feeds* de redes sociales, de las narrativas transmediáticas, de la televisión y web semántica; es decir, desde nuestro estadio de actante digital interactuando con prótesis digitales que nos aportan experiencias, modelos, deseos y goce turístico a través de una pantalla. Habitamos una simulación, una experiencia cotidiana y ubicua. Es la forma semiótica de la dialéctica entre humanos y no-humanos (dispositivos digitales) que plantea el Orden Digital como caracterización.

Es así que los ambientes visuales distintivos que plantea el turismo (Zukin, 2004) se valen de estas posibilidades digitales y semióticas para construir espacios escópicos<sup>2</sup> que les den sentido. Podemos inferir que la Hiperrealidad digital es el territorio vivencial de una nueva forma de ensamble urbano, construida a partir de las interacciones tecno-culturales entre actantes digitales. Es decir, personas y máquinas, fotografías y discursos, se entrelazan en una integración ciberfísica que moldea

---

2 El espacio para mirar y ser visto, con relación a la pulsión escópica planteada por Lacan.

experiencias de apropiación turística y urbana, pero también, en la necesidad de crear entornos memorables en la configuración de determinadas zonas urbanas.

A modo de ejemplo, desde la carta de Venecia, la patrimonialización ha dado diversas pautas concretas de la mercantilización semiótica de la ciudad, con el sentido de convertirla en un producto histórico deseable de ser visitada. Las postales, folletos y las diapositivas dieron paso a la fotografía digital y los *hashtags*, y su tráfico geolocalizado y algorítmico en redes sociales transformaron la experiencia de la ciudad, y de lo turístico en particular. Es el intercambio simbólico y social que convierte a la ciudad y a la turistización en un proceso de consumo cultural de la imagen, donde el rol de la Hiperrealidad como *tableau* escénico sería relevante.

### 1.3 El consumo espectacularizado del espacio

El fenómeno de la Hiperrealidad digital se expresa de diversas maneras en lo urbano. Podemos convenir en este punto del trabajo que las tecnologías y plataformas digitales no solo inciden en las dinámicas instrumentales de una sociedad y su matriz productiva y económica, sino también en sus procesos culturales y prácticas sociales. Es interés concreto de este trabajo retomar esto último, describir y analizar cómo las tecnologías digitales se expresan como actantes digitales no-humanos del turismo, en cuya dinámica, el espacio público urbano es el lugar donde se ejercen estas apropiaciones y transformaciones.

En el análisis socioproductivo de las TIC sobresale su impacto en el segmento de las industrias terciarias, servicios y derivados. A partir de la década de 1990 los servicios constituyeron el nicho que mejor se adaptó a la revolución comunicacional de la internet. La industria del entretenimiento sobresale como un exponente de este proceso. Tal es la incidencia de las tecnologías en la ponderación y promoción de estos servicios que varios autores ensayaron diferentes categorías para abordar su análisis. Entre estas reflexiones, surge el concepto antropológico de lo cultural como consumo.

El pensamiento de García Canclini (1993) y de Sunkel (2002) resultan basales para este abordaje. El primero, desde los estudios de la hibridación cultural, caracteriza los procesos culturales desde la perspectiva del consumismo, en sintonía con las interpretaciones acerca del neoliberalismo en los años '90. García Canclini define como consumos culturales toda cosa o discurso que es apropiada socialmente por las y los sujetos. En sus palabras: "[...] es un conjunto de procesos socioculturales que se realizan en la apropiación y los usos de los productos" (1993, p. 24). Alude a la articulación de prácticas —particularmente simbólicas— que las personas instrumentan en la apropiación social y estética de objetos, acciones y discursos con el sentido de codificarlos como un valor de cambio. Para complementar, el autor agrega: "es el conjunto de procesos de apropiación y usos de productos en los que el

valor simbólico prevalece sobre los valores de uso y de cambio, o donde al menos estos últimos se configuran subordinados a la dimensión simbólica” (1993, p. 34).

Por su parte Sunkel (2002), plantea que, dado los mayores intercambios simbólicos y económicos de los consumos culturales, sus lógicas de mercancía hacen necesario un reposicionamiento conceptual de la noción: pensarlos como bienes culturales<sup>3</sup>. Esta caracterización conlleva la presunción de intercambio; prácticas que los configuran como mercancía simbólica en la construcción dialéctica entre personas y artefactos. De modo que, los bienes culturales establecen un ecosistema de reciprocidades simbólicas que legitiman discursos y objetos, los que adquieren la categoría de consumos y bienes culturales. Ejemplo de ello son los recursos turísticos. Su oferta y demanda se articulan a partir de un mercado de destinos y experiencias, que en esta perspectiva se caracterizan como memorables. Estos se expresan y se (de)codifican como consumos y bienes culturales instrumentados por imaginarios y representaciones sociales, fotografías, espacios y narrativas, comunicados por algoritmos digitales.

A partir de estas relaciones, el turismo como proceso se define por los consumos y bienes culturales que articula. Así, se conceptualiza como una dinámica sociocultural y urbana cuya expansión y apropiación social, comercial y espacial se configura por la turistización del bien cultural. Desde este encuadre abordamos el debate acerca de la patrimonialización, específicamente el rol del patrimonio cultural y su relación con el espacio público urbano. La discusión en torno al patrimonio oscila entre enfoques ortodoxos y divergentes, estos últimos con epistemes en construcción tensionadas por el paradigma informacional. Principalmente, enfocadas en conocer el rol de la imagen como representación social y consumo cultural en los diversos procesos de plataformización turística (Instagram, Civitatis, Google Maps, Izi Travel, TripAdvisor, AirBnB, Couchsurfing, entre otros).

La noción de patrimonio como concepto dinámico posibilita nuevas discusiones y enfoques. Según la perspectiva predominante, el conservacionismo —planteado por la Carta de Venecia (1964) y la creación del ICOMOS, complejizada por las convenciones de UNESCO (1974) y la Carta de Washington (1987) —, merece repensarse ante el advenimiento de nuevos paradigmas urbanos vinculados con lo digital. La tradición, la historia, el monumento, el paisaje cultural y la propia identidad de lugares y sociedades —reconocidas en el concepto de patrimonio cultural (García Canclini, 1999)— representan nociones que se transforman con el Orden Digital en consumos y bienes culturales, expresando nuevas maneras de comprender lo patrimonial.

---

<sup>3</sup> Tal es la incidencia de los consumos y bienes culturales en lo económico y lo social, que diversos Estados han creado oficinas específicas al respecto. Para el caso de Argentina es el SINCA (Sistema de Información Cultural de Argentina) dependiente del INDEC. En igual sentido, la provincia de Córdoba avanza en lo propio con la creación del Observatorio de medios, consumos culturales y tecnológicos dependiente de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Nacional de Córdoba.



Las vinculaciones entre turistización y patrimonio son estrechas, en parte, posibilitadas por lo cultural como proceso. Existe consenso entre los autores (Bertoncello, 2016; Choay, 2001; Featherstone, 1995; Janoshka (2018); Troncoso, 2013; Urry, 1995; Zukin, 2004) acerca de que el patrimonio cultural se encuentra asociado a los procesos de turistización en las ciudades. Su explotación como 'recurso memorable' lo agencia como un bien cultural, resultando central en su experiencia y apropiación social. Zukin (2004) plantea que los sectores y zonas patrimonializadas destinadas al turismo y al ocio se instituyen como lugares del deleite visual. En igual línea, Troncoso (2013) afirma que el uso del patrimonio —devenido en capital simbólico— se presenta en la ciudad como un consumo visual. Desde un sentido crítico, Urry (1995) sostiene que todo patrimonio es una apropiación estética. Es una experiencia turística que denomina *ambiente visual distintivo*, en el que lo principal es la vivencia, siendo los bienes y servicios asociados a él una actividad secundaria. Bertoncello (2016), en alusión al turismo del patrimonio cultural —entendido como alta cultura—, argumenta que existe una creciente predilección por las manifestaciones culturales diversas, radicando en lo nuevo y lo exótico gran parte de la construcción social del deseo en un recurso turístico (Laval y Dardot, 2013).

Con relación al espacio de lo público, cabe preguntarnos, ¿es el patrimonio y la turistización un resultado del espectáculo? Es pertinente recuperar los aportes del situacionismo para comprender las relaciones entre una intensión (turismo) y un soporte (ciudad), entre contexto y texto, entre estética y espacio. Luego del planteo de los autores y partiendo de la presunción de que el proceso de turistización es articulado por consumos culturales, surge el interrogante acerca de qué los instrumenta. Se infiere que se trata de procesos asociados a la espectacularidad. Debord (2018) argumenta que el espectáculo es una relación social entre personas mediada por imágenes. En su pensamiento: "Todo lo que antes era vívido se ha alejado en una representación" (2018, p.8). Esta representación es el mensaje que articula un producto o recurso turístico. También, es un imaginario de la hiperrealidad digital. Aquí encontramos cómo las interacciones entre las TIC, el turismo y los consumos culturales cobran sentido a partir de un proceso de espectacularización de una experiencia memorable, que, se asume, incide directamente en la apropiación social de un espacio o recurso turístico.

La nueva topología urbana generada por el Orden Digital ofrece un entorno propicio para estas escenificaciones del espacio. Los ejemplos de Águeda en Portugal, Tianducheng y Támesis Town en China (figura 1) expresan las narrativas espectacularizadas del turismo en la forma de alegorías, materialidades, colores y escenográficas. Tanto ciudades, sectores urbanos, mobiliario urbano, vegetación, vivencias y destinos se instituyen como consumos y bienes culturales a partir de un proceso de turistización. También el patrimonio se encuentra tensionado por esta

dialéctica. Las ciudades y sectores turísticos buscan crear una relación social intermediada por imágenes —apoyadas por las TIC—.

La interacción entre actantes digitales, personas y celulares, redes, plataformas y artilugios (gadget) digitales configuran un entorno ciberfísico que profundiza esta escenificación y consumo. A esto se le suman las incidencias de las tecnologías inmersivas, experiencias que en los contextos urbanos de Argentina aún no han sido ampliamente instrumentadas, aunque es un proceso latente.



**Figura 1.** Arriba: Calle de Águeda con paraguas (Portugal). Calle de Córdoba con paraguas (Argentina). Fuente: Google imágenes / Estación Trip. Abajo: Ciudad de Tianducheng y Támesis Town en China. Fuente: Google imágenes. Elaboración propia (2021).

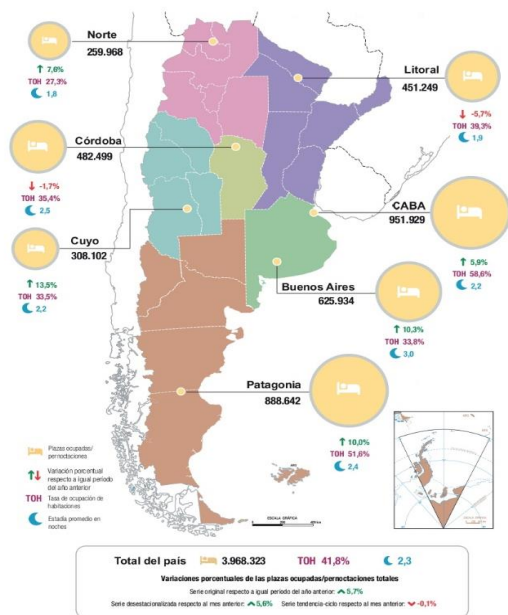
A partir de la espectacularidad de Debord (2018), existe en la turistización una relación social mediada por imágenes. Scolari (2013) planteará que esta relación es transmediática y transdimensional, posibilitada por la convergencia tecnológica de narrativas y relatos. Diversos espacios públicos tanto urbanos como sociales y políticos están siendo agenciados como *tableau* escénico de estas representaciones, que el turismo instrumenta como proceso y práctica. Son el lugar y el espacio de construcciones dialécticas y escópicas. Lo demuestran así los procesos de “puesta en valor” cuyos sentidos de patrimonialización, correctos o no, buscan crear una identidad particular en los cascos históricos —zonas luminosas según Milton Santos— aunque se trate de un consumo cultural en la forma de una narrativa.

Ante esto, una política pública turística debiera abreviar no solo de un análisis cuantitativo de datos, sino también de una caracterización conceptual del fenómeno del que es parte. Este apartado contribuye con breves ensayos acerca de la relación del problema con lo digital, caracterizada por el espectáculo. Ante la actual contingencia sanitaria, las ciudades pierden luminosidad y apropiación social tras sucesivos confinamientos y transformaciones. Los centros se vacían de intensidad producto de la deslocalización de actividades sociales, laborales y comerciales. Ante esto, los Estados, principalmente municipales, promueven acciones concretas para recuperar el dinamismo social y comercial, y la estrategia de espectacularizar sus calles resulta por demás novedosa. Acciones enfocadas en crear ambientes visuales distintivos que convierten los espacios públicos urbanos en un consumo y bien cultural, proceso que ejemplifica lo descrito en este apartado, y cuya interpelación es necesaria.

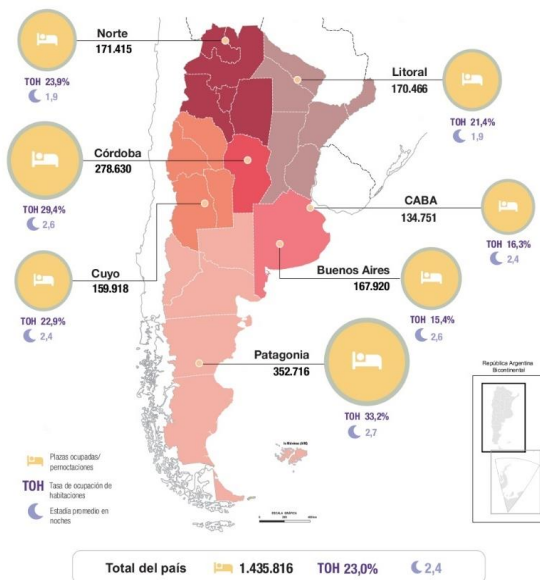
## **2. Segunda aproximación, Turismo, pandemia y propuestas**

El turismo en pandemia sufre su mayor crisis conceptual y económica desde su vigencia como industria de servicios. Solo basta recordar que fue por el turismo que se propagaron los principales brotes que generaron el estado de pandemia global a principios de 2020. La velocidad con qué el virus del Covid-19 se extendió fue equivalente a la velocidad del tráfico de turistas. Esto pudo comprobarse con el brote de Milán a partir del 15 de febrero de 2020, ciudad reconocida por sus ferias de diseño; en menos de 15 días el virus fue transportado a todo el mundo detectándose el primer caso en Argentina el 3 de marzo.

El tráfico de turistas en 2019 alcanzó 1460 millones de personas, un 4% más que en 2018 (OMT, 2020). Esto se tradujo en aportes directos del turismo al PIB global de 1,5 billones de dólares y en 9,2 trillones de dólares en concepto de servicios asociados. En la última década (2009-2019) los ingresos económicos vinculados al turismo crecieron un 54%, por arriba del PIB global (44%). Por detrás de las industrias 4.0, el turismo es la segunda industria global de servicios, representando para ciertos países su principal fuente de ingresos. Con la declaración de la pandemia en marzo de 2020 y un confinamiento estricto, el turismo colapsó. Según el informe del Consejo Mundial del Viaje y el Turismo (WTTC, 2021), la incidencia del sector en el PIB mundial en 2019 era de 10,4%, reduciéndose a 5,5% en 2020, es decir, una pérdida de 4,5 trillones de dólares y 62 millones de puestos de trabajo menos. Si se compara el 49,1% de caída económica del sector frente al -3,7% de recesión global, es evidente que el turismo es el sector industrial más afectado.



<sup>1</sup> Ver composición de regiones en Notas técnicas y definiciones utilizadas.  
Fuente: INDEC, Dirección de Estadísticas Básicas de la Balanza de Pagos.



<sup>1</sup> Ver composición de regiones en "Notas técnicas y definiciones utilizadas".  
Fuente: INDEC, Dirección de Estadísticas Básicas de la Balanza de Pagos.

**Figura 2.** Cuadros comparativos de ocupación hotelera en Argentina. Izquierda: diciembre de 2019. Derecha: abril de 2021. Fuente INDEC. Elaboración propia (2021).

Según el mismo informe, en Argentina estas cifras no fueron disímiles: en 2019 el aporte al PIB fue de 9,4% mientras que en 2020 se situó en 6,5%, una caída del 37,5% —por debajo de la media regional sudamericana de -41%—. En parte, esto se explica por el aumento y compensación del turismo doméstico.

En Argentina y Brasil esta demanda se situó sobre el total del flujo turístico en un 91,7% y un 94,4%, respectivamente. Esto generó una mayor dinámica turística con base en movimientos regionales y de cercanía, cuya estadía promedio fue de 2,4 noches; paradójicamente, levemente superior al periodo 2019 (figura 2). En el análisis de los datos cuantitativos aportados por INDEC (2015, 2019; 2021), encontramos que la crisis económica desarrollada a partir de 2018 ya afectaba el sector turístico antes de la pandemia. Esto se lee en la baja tasa promedio de ocupación hotelera en 2019 (41,8%) respecto a la de 2020 (23%), resulta aún más evidente si recuperamos el valor referencial de 2015 (56,7%).

## 2.1 La turistización en pandemia

Ante este escenario, resulta claro que las políticas públicas y acciones privadas buscan reactivar el turismo. Durante el segundo semestre de 2020 se han implementado diferentes políticas públicas destinadas a fortalecer el sector. Como sucedió con diferentes aspectos económicos de Argentina, la pandemia profundizó procesos preexistentes, y el sector turístico no escapó a las tendencias negativas del último lustro.

Junto con diversas baterías contracíclicas desplegadas en el año 2020, surgieron programas de incentivo al turismo implementados entre el último trimestre de 2020 y el primer trimestre de 2021. Se destaca aquí el programa nacional Pre-Viaje. Según el Ministerio de Turismo de la Nación, la iniciativa benefició cerca de 600.000 turistas, 13.000 prestadores de servicios turísticos y más de 3000 agencias de viajes<sup>4</sup>. De forma concreta, el programa devuelve al turista el 50% del monto gastado en servicios turísticos, hoteles y pasajes. Se prevé que para mediados de 2021 vuelva a implementarse, esta vez, con un alcance directo a turistas extranjeros, sector altamente competitivo y afectado por la pandemia.

La provincia de Córdoba, como una de las principales cuencas turísticas de Argentina, resultó en 2020 como el segundo destino más visitado del país, por detrás de Patagonia (INDEC, 2021). No obstante, la ocupación de camas se redujo de 482.499 en 2019 a 278.630 en 2020<sup>5</sup>, lo que resulta en una baja anual de 42,2%, mientras que la tasa hotelera (TOH) también disminuyó de 35,4% a 29,4%, eso sí, por encima de la

---

4Nota periódica. <https://www.infobae.com/economia/2021/03/09/el-programa-previaje-seguira-en-2021-con-una-version-para-escapadas-y-otra-para-turistas-extranjeros-como-seran-los-reintegros-de-50-de-los-gastos/>

5 El período considerado comprende hasta el primer trimestre de 2021.

media nacional de 23% (INDEC, 2021). Es decir, a partir de un análisis simplificado de datos, en un contexto adverso y tomando en cuenta la posición relativa de la provincia con respecto a otras regiones turísticas, el saldo de Córdoba resulta ser no tan negativo como lo fue, por ejemplo, en la región Litoral, donde se presentó el mayor impacto — de 39,3% a 21,4% (TOH)—.

Asimismo, desde la Agencia Córdoba Turismo, en vinculación con el Ministerio de Turismo de la Nación, se emprendieron innovaciones para la recuperación del proceso de turistización en la provincia. Se desarrollaron capacitaciones en alfabetización digital del ecosistema turístico, aunque orientado especialmente a las principales cuencas de la provincia; digitalización de ofertas y servicios de servidores turísticos; y desarrollo de circuitos y recorridos virtuales de los principales corredores, todo esto con el apoyo del CorLab (Laboratorio de Innovación pública y Social de Córdoba), ente con un gran protagonismo durante el 2020.

Tanto en Argentina como en Córdoba, la turistización como proceso en pandemia debió reconvertirse al reconocer la incidencia directa del Orden Digital y la contingencia sanitaria. No solo por las transformaciones de los consumos culturales y sus accesos vinculados al ocio y al *streaming* audiovisual, sino porque la pandemia legitimó procesos del paradigma informacional, como la mediatización entre personas, artefactos y discursos digitales. Es decir, la vivencia cotidiana de los actantes digitales que estudian, trabajan, socializan, se proveen de alimentos, acceden a servicios, y también vacacionan a través de una pantalla.

Estos procesos emergentes constituyen un verdadero cambio de paradigma para el diseño y aplicación de políticas públicas, no solo con relación al turismo sino para con los diversos procesos socioproductivos y culturales de Argentina. Es en gran medida la legitimación concreta del inicio de la cuarta revolución industrial en el país. Estas transformaciones también son importante para los estudios urbanos, particularmente aquellos en la búsqueda de nuevas categorías que expliquen nuevos fenómenos, ya que agencian la ciudad a partir de su apropiación y experiencia, incidiendo particularmente en los espacios públicos urbanos, en sus usos y apropiaciones sociales y estéticas.

## **2.2 Experiencia 70/30, turismo de narrativas y algoritmos**

Iniciada la pandemia se produjo un colapso productivo, y los servicios urbanos fueron un sector altamente vulnerado. Los sucesivos confinamientos en el mundo afectaron profundamente la vida en las ciudades, y los viajes y traslados —como industria y sentido— siguen siendo aún en el primer semestre de 2021 los más afectados. En este contexto, la turistización como proceso ensaya innovaciones que incorporan las tecnologías inmersivas (Realidad Virtual, Aumentada y Mixta) como recorridos virtuales y mapeos interactivos. Sin embargo, a un año de estas iniciativas, se puede

decir que no presentaron incidencias notorias en aminorar la catástrofe socioeconómica del sector.

Ante la inquietud de generar espacios de reflexión y pensamiento que aporten innovaciones ante la Covid, surgieron en 2020 diversos foros, congresos y concursos para (re)pensar el turismo como idea e industria. Como parte de un proceso de vinculación y transferencia al medio, esta línea de investigación participó junto a un equipo *ad hoc*<sup>6</sup> y transdisciplinar en el Ideatón Turismo 2020, concurso nacional de ideas organizado por la agencia gubernamental Córdoba Turismo en asociación con entidades públicas y privadas, nacionales y provinciales. Este evento se desarrolló en el mes de septiembre de 2020 con el fin de promover innovaciones que reactiven el turismo urbano de manera segura, sostenible y humana. En la instancia se obtuvo el primer premio del certamen, entre 136 trabajos y más de 700 inscriptos. Actualmente, el proyecto fue seleccionado por la Fundación Santander X para desarrollar una etapa de pre-incubación en el programa Impulso 21 de la Universidad Siglo 21 durante el segundo semestre de 2021.

La propuesta, denominada Experiencia 70/30, articula lo expresado párrafos arriba acerca de la convergencia entre espacio, tecnologías y consumos culturales. Su arquitectura entre lo digital y lo urbano —incluyendo lo sociocultural como aspecto relevante— se proyecta desde el concepto de *turismo singular*, esto es, un turismo de narrativas articulado por algoritmos y prosumidores. Aunque fue pensada inicialmente para la ciudad de Córdoba, por su estructura segmentada puede transferirse a diversos contextos y escalas; lo que efectivamente sucedió en el diseño de políticas públicas y proyectos turísticos ejecutados por la Agencia Córdoba Turismo a partir del mes de octubre de 2020 (Figura 3).

El *turismo singular* planteado por Experiencia 70/30 es entendido desde las narrativas transmediáticas (Jenkins, 2003; Scolari, 2013), y particularmente desde la construcción de imaginarios y representaciones (co)creadas por diversos actores del ecosistema urbano y turístico. Con foco en la experiencia memorable de lo (pre)existente, se desarrolla un entorno ciberfísico ejecutado por una App que permite no solo incentivar la apropiación de un recurso y un espacio turístico, sino también generar sinergias comunitarias. Así, el turismo es caracterizado como emergente de 'lo común y lo colectivo'. Esto recupera lo planteado por la agenda OMT 2030 acerca de humanizar la industria: mitigar la crisis socioeconómica urbana, maximizar el uso de aplicaciones y fomentar alianzas entre el Estado, sociedad civil y el turismo.

*Experiencia 70/30* es más que una App<sup>7</sup>. Comprende un programa integral de acciones, experiencias y narrativas urbanas y ambientales articuladas por un soporte digital, con foco en la integración y participación de actores: Estados, promotores

---

6 Equipo ganador Ideatón Turismo 2020: Dr. Arq. Sebastián Cortez Oviedo, Arq. Nicolás Ardiles Giomi, Ignacio Germán Boscarol, Arq. Paula Goren, Nahuel Lemos, Md. Claudia M. Sosa, Tec. Federico Talone.

7 Enlace video pitch Experiencia 70/30: <https://www.youtube.com/watch?v=Zq8EteJvnj8>

turísticos y servicios privados, organizaciones sociales, vecinales, cooperativas y sociedad civil. Se parte del supuesto que tales relaciones colaborarían en mitigar efectos adversos reconocidos en los procesos de turistización, evitando así una turistificación, cuyas dinámicas de segregación-expulsión son nocivas tanto para la ciudad como para su urbanidad.

La propuesta centra su oferta turística en un catálogo de *experiencias estéticas* memorables para el público en general, aunque, en este caso, se focaliza hacia el segmento juventudes —nativos digitales y análogo-digitales—. Las experiencias son diseñadas, en parte, por la participación social de actores, en otras, por algoritmos y metadatos de la aplicación. Para este caso puntual de turismo urbano en la ciudad de Córdoba se propusieron cinco experiencias asociadas a la situación sanitaria —fases del Covid—, con el fin de asegurar un funcionamiento turístico mínimo durante toda la contingencia. Cabe resaltar que la propuesta basa su sentido turístico en potenciar las preexistencias y la complementariedad, lo (in)visible y lo común de la ciudad de Córdoba. Se propone un cambio de paradigma acerca del turista: no solo es aquel que visita la ciudad, sino también aquel que reside, convive y la vivencia; en otras palabras, que es parte de su día a día.

El área de acción de Experiencia 70/30 comprende en una primera etapa la ciudad de Córdoba, aunque se focaliza en su área central y pericentral —también incluye zonas periféricas potencialmente turísticas como lo es el cinturón verde (experiencia ecológica) —. Como se describió anteriormente, se trata de una propuesta que excede el recurso 4.0, comprende un modelo de gestión transferible y escalable con foco en la sostenibilidad urbano-ambiental y social. Recupera y articula visiones y deseos emergentes en torno al turismo de cercanía (ciudad a 15 minutos) como catalizador económico y recreacional. La propuesta se condensa en un *know how* que promueve innovaciones para que el intercambio turístico, social, ambiental y urbano converja en una potencial relación comunitaria y socioproductiva que afiance la empatía entre las personas, el producto turístico y los nuevos flujos sociourbanos y simbólico-culturales del Orden Digital.





**Figura 3.** Transferencia de la investigación al sector turístico cordobés. Oferta y promoción de recursos turísticos a partir de la noción de experiencias singulares planteada por *Experiencia 70/30*. Página web Agencia Córdoba Turismo (2020).

Si bien la propuesta hace foco en lo colectivo, promueve un turismo de lo singular -entendido desde las experiencias memorables y entornos visuales distintivos caracterizados en el apartado 1.3—. Lejos de competir con el turismo tradicional, lo complementa, al incorporar subjetividades de la Hiperrealidad digital como los sentidos de prosumidor e interactivo en la lógica del postturismo. Esta singularidad se expresa por experiencias co-creadas que articulan narrativas urbanas (Figura 4 y 5): *experiencia remota*: turismo virtual en situaciones de confinamiento total; *experiencia cultural*: recupera espacios alternativos y emergentes de la cultura popular y urbana cordobesa; *experiencia caravana*: enfocada al turismo gastronómico y de esparcimiento que generen *happenings* urbanos por la ciudad; *experiencia diversidad*: orientada a las expresiones culturales emergentes, sus colectivos y visibilidades; y por último, *experiencia ecológica*: apunta a la generación de conciencia ambiental y

natural, como a potenciar apropiaciones de espacios verdes, socioproductivos y orgánicos.



**Figura 4.** Experiencia 70/30, turismo singular. Experiencias Cultural y Experiencia Caravana. Catálogo de experiencias memorables e imaginarios urbanos. Cortez Oviedo, Ardiles Giomi, Boscarol, Goren, Lemos, Sosa y Talone (2020).



**Figura 5.** Experiencia 70/30, turismo singular. Experiencias Diversidad y Experiencia Ecológica. Catálogo de experiencias memorables e imaginarios urbanos. Cortez Oviedo, Ardiles Giomi, Boscarol, Goren, Lemos, Sosa y Talone (2020).

Estas experiencias y narrativas se lugarizan en el espacio público urbano a partir de *waypoints*. La designación y construcción de estos puntos de ruta componen una alternativa al sentido tradicional del recorrido turístico, abriendo posibilidades a los prosumidores turísticos de ensamblar su propia experiencia turística, sea dentro de una temática específica, una mixtura de ellas, o instrumentadas por el algoritmo de la App. Estos *waypoints* construyen una relación simbólica y social intermediada por imágenes, entre lo urbano, lo turístico y lo digital, articulando así la perspectiva planteada por Debord (2018). Se tratan de representaciones e imaginarios coproducidos que, se infiere, tornarían deseables una experiencia turística — una construcción social del deseo (Laval y Dardot, 2013) —.

### **3. Tercera aproximación, Reflexiones finales**

Hasta aquí se han desarrollado reflexiones, posicionamientos, y propuestas respecto al proceso de turistización en pandemia desde la perspectiva del Orden Digital. Se abordaron introducciones a los aspectos conceptuales y empíricos del problema: los desafíos del sector frente a la contingencia sanitaria del Covid-19 y el Orden Digital en la ciudad de Córdoba, con el sentido de interpelar debates disciplinares en torno al paradigma informacional, el turismo y los consumos culturales en la ciudad. Los aportes de las dos aproximaciones anteriores permiten profundizar ensambles conceptuales y empíricos en torno a lo urbano-espacial, tomando lo digital y su relación con la turistización como gatillante.

En la primera aproximación, de naturaleza conceptual y con la inquietud de indagar acerca de cómo se expresa lo digital y su tecno-cultura en lo urbano, se caracteriza este proceso más allá de un mero estadio de la técnica. Los aportes de Lotman (2019) son centrales en la (de)codificación entre actantes digitales humanos y no-humanos, entre personas y artefactos, que hacen de lo digital una prótesis humana. Se constituye así un entorno ciberfísico configurante de un nuevo territorio sociocultural con incidencias directas en lo urbano. El Orden Digital se expresa por interacciones mediatizadas por la tecno-cultura y sus dispositivos, configurando una topología urbana emergente denominada Metápolis. Es en esta red donde se ejerce la Hiperrealidad digital, una representación social, cultural y semiótica transmediática, donde lo audiovisual y sus imaginarios agencian apropiaciones singulares de la ciudad en la forma de una experiencia estética. La dialéctica generada por esta vinculación constituye una relación social mediada por la imagen, una espectacularización que el turismo articula en la construcción de ambientes visuales distintivos.

La segunda aproximación, como núcleo empírico del trabajo, expresan los desafíos emergentes del sector turístico en pandemia y sus posibles reconfigurantes. Los datos

estadísticos aportados dan cuenta de la profunda crisis del sector en el contexto económico, como de los índices y tasas de ocupación hotelera en Argentina y Córdoba. En este concierto, surgen políticas públicas activas como el programa Pre-Viaje, a los que se suman espacios de pensamiento y reflexión como concursos y foros de debate para repensar el turismo como proceso e industria. Se destaca la instancia del Ideatón Turismo 2020, siendo Experiencia 70/30 una resultante directa de estas iniciativas, generando sucesivas vinculaciones con la Agencia Córdoba Turismo<sup>8</sup>. Respecto a las políticas públicas del sector, estas resultan contrafácticas tanto en su diseño como implementación, si se considera la experiencia 2020 en el ámbito nacional y provincial. No obstante, resultaron efectivas para las cuencas turísticas principales de Argentina y de Córdoba, aunque esto potenció la desigualdad territorial y la distribución de recursos y subsidios. Como sucede con otras problemáticas, su continuidad y adaptabilidad contingente colaborarían con el logro de sus objetivos.

A partir de estas reflexiones, nos planteamos como interrogantes finales: ¿De qué manera se compensan las transformaciones urbanas frente a nuevas configuraciones turísticas? ¿Cómo se instrumenta un espacio público espectacularizado y escénico para generar y ampliar recursos turísticos urbanos sin que esto genere mayores fracturas y expulsiones sociales? ¿Qué expresiones tendrán los espacios de intercambio social y estético que transfiguren el turismo en una relación más humana con la ciudad y las personas? ¿Qué estrategias por parte de los Estados y consorcios privados permitirán incorporar, desarrollar e implementar estas soluciones?

Asumiendo que el turismo no solo es una industria sino un ambiente visual distintivo, es fundamental (re)pensarlo desde la sostenibilidad y la innovación para minimizar sus impactos. El contexto adverso de la pandemia Covid-19 sigue siendo la oportunidad de proyectar un nuevo turismo urbano, más humanizado, y vinculado a sectores productivos y complementarios en su cadena de valor, ampliando su base social. En esta empresa es central el rol de los Estados, en asociación con el sector privado y la sociedad civil, para aporta las plataformas de futuros emprendimientos e innovaciones. El turismo representa una industria cuyas incidencias ambientales obliga repensarlo, debiendo ser las políticas públicas un espacio para estas reflexiones.

Este capítulo aportó al debate acerca de los procesos y dialécticas socio-urbanas de lo que Cohen (2005) y Molina (2006) plantean como posturismo, abordando una caracterización de los entornos reconocibles y seguros del turismo como proceso (Choay, 2001; Bertoncello, 2006) donde lo digital ejerce un rol preponderante. Esta contingencia sanitaria y cultural, asociada a lo digital, presenta un momento clave para

---

8 Invitación de la Agencia Córdoba Turismo. Participación en el diseño de la propuesta "El camino de Brochero" (octubre, 2020), iniciativa con futura financiación CFI. Proyecto presentado "Experiencia peregrina brochariana, preexistencia y promoción de la obra de San José Gabriel".

(re)diseñar el turismo local desde políticas públicas innovadoras. Será decisión de los agentes políticos y privados poder promover y capitalizar la transición sostenible entre el turismo de átomos y el de bits.

### Agradecimientos:

A Nicolás, Ignacio, Paula, Nahuel, Claudia y Federico por el trabajo conjunto, la cooperación y el aprendizaje común.

### Informes documentales

- INDEC (2015). Encuesta de ocupación hotelera, marzo de 2015. [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eoh\\_03\\_15.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eoh_03_15.pdf)
- (2019). Encuesta de ocupación hotelera, diciembre de 2019. Vol.4 N°4. [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eoh\\_02\\_20F8938C3A2E.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eoh_02_20F8938C3A2E.pdf)
- (2020). Encuesta de ocupación hotelera, diciembre de 2020. Vol. 5. N°4. [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eoh\\_02\\_2137DE559D44.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eoh_02_2137DE559D44.pdf)
- (2021). Encuesta de ocupación hotelera, abril de 2021. Vol. 5 N°12. [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eoh\\_06\\_217439033F66.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eoh_06_217439033F66.pdf)
- OMT (2020). Panorama del turismo internacional, edición 2020. <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284422746>
- WTTC (2021). Travel and tourism: economic impact 2021. <https://wtcc.org/Portals/0/Documents/EIR/EIR2021%20Global%20Infographic.pdf?ver=2021-04-06-170951-897>

### Referencias bibliográficas

- Baudrillard, J. (2002). *Cultura y simulacro*. Barcelona: Kairós.
- Bertoncello, R. (2016). Turismo, patrimonio y territorio: una discusión de sus relaciones a partir de casos de Argentina. *Estudios y perspectivas en turismo*, (15), 101-124.
- Borja, J. y Castells, M. (1998). *Local y Global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.
- (2012). *Redes de indignación y esperanzas*. Madrid: Alianza.
- Choay, F. (2001). *A Alegoría do Património*. São Paulo: Estação Liberdade.
- Cohen, E. (2005). Principales tendencias en el turismo contemporáneo. *Política y sociedad*, (42), 11-24.
- Cortez Oviedo, P. S. (2020). *Espacios públicos en el Orden digital*. El rol de las TIC en sus usos y apropiaciones sociales. Córdoba: Editorial FAUD-UNC.
- Debord, G. (2018). *La sociedad del espectáculo*. Buenos Aires: La marca editora.
- Durkheim, E. (2007). *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Losada.

- Featherstone, M. (1995). Localism, Globalism and Cultural Identity". En Featherstone, *Undoing Culture. Globalization, Postmodernism and Identity*. London: Sage Publications, pp. 102-125.
- Finquelievich, S. (2016). *I-Polís*, ciudades en la era de internet. Buenos Aires: Diseño.
- (2018). *TIC e innovación productiva. Políticas públicas para el desarrollo local: presente y futuros posibles*. (comp.) Buenos Aires: Teseo Press.
- García Canclini, N. (1993). El consumo cultural y su estudio en México: una propuesta teórica. En García Canclini (coord.). *El consumo cultural en México*, pp. 15-42. México: Pensar la cultura.
- (1999). Los usos sociales del patrimonio cultural. En: el patrimonio cultural de México. México: F.C.E.
- Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa*. Racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid: Cartoné.
- Janoshka, M. (2018). Gentrificación en España. *Gentrificació i dret a la Ciutat* (60) 25-33
- Jenkins, H. (2003). *Transmedia Storytelling*. Moving characters from books to films to video games can make them stronger and more compelling. Boston: MIT Technology review.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social*. Una introducción a la teoría del actor red. Manantial.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo*. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Madrid; Gedisa.
- Lotman, I. (2019). *La semiósfera*. Semiótica de la cultura y del texto. Lima: Fondo Editorial.
- Molina, S. (2006). El posturismo. Turismo y posmodernidad. México: Trillas.
- Rancière, J. (2014). El reparto de lo sensible. Estética y política. Buenos Aires: Prometeo.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones*. Madrid: Katz.
- Scolari, C. (2013). *Narrativas Transmedia: Cuando Todos los Medios Cuentan*. Barcelona: Deusto
- Sequera, J. y Janoshka, M. (2015). Gentrification dispositifs in the historic centre of Madrid: a reconsideration of urban governmentality and stated urban reconfiguration. En L. Lees et al. (Eds.), *Global gentrifications: Uneven development and displacement* (pp. 375-394). Bristol: Policy Press.
- Sunkel, G. (2002). Una mirada otra. La cultura desde el consumo. En *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*. Buenos Aires: Clacso.
- Troncoso, C. (2013). Espacio patrimonial, espacio de deleite visual y consumo. Transformaciones patrimoniales recientes y turismo en la ciudad de salta (argentina). *Espaço y Geografia*. (16) 2, 641-674.
- Urry, J. (1995). The Consumption of Tourism. In URRY, J. *Consuming Places*. Routledge, New York: p. 129-140. *Visual Studies*, 25 (1), 69-79.
- Zukerfeld, M. (2020). Bits, plataformas y autómatas. Las tendencias del trabajo en el capitalismo informacional. *Revista Latinoamericana de antropología del trabajo* (7). 2-50.
- Zukin, S. (2004). Whose Culture, Whose City? In OAKES, T.; PRICE, P. (ed.). *The Cultural Geography Reader*. Routledge, 431-437

## 9

# Segregación socioterritorial y su dimensión simbólica: la mirada de la prensa gráfica sobre los “barrios-ciudades”

Ana Laura Elorza<sup>1</sup>

### Introducción

Las ciudades son espacios atravesados por tensiones intrínsecas al proceso de urbanización y a la conformación de las mismas, ya que éstas surgen por concentraciones geográficas y sociales de un producto excedente socialmente definido (Harvey, 1977). Las formas de apropiación plantean, desde el inicio mismo de la ciudad, un acceso desigual para los diferentes grupos sociales. Las desigualdades, derivadas del modo de producción capitalista, se traducen en diferentes condiciones de acceso a lo urbano, observándose en muchos casos las ventajas de acceso de un grupo minoritario en detrimento de los demás.

Los procesos de desigualdad social tienen su correlato en lo territorial (Di Virgilio y Perelman, 2014), un fenómeno que da cuenta de esto es la segregación residencial entre los distintos grupos sociales y el desigual acceso a bienes y servicios. Sin embargo, “la comprensión de la segregación no se reduce a este proceso de desigual distribución espacial de bienes y servicios, ya que en la base de este proceso hay límites sociales, imaginarios y calificaciones sociales” (Carman, Neiva Viera y Segura, 2013, p.18). Los distintos territorios populares (barrios, countries, villas, etc.), producidos por actores y materializados en bienes con características y calidades diferentes, contribuyen a la configuración de las representaciones construidas en torno

---

<sup>1</sup> Dra. en Ciencias Sociales. Investigadora Adjunta CONICET, Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat (FAUD-UNC), docente de Lic. en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. [analaurelorza@hotmail.com](mailto:analaurelorza@hotmail.com)



a los distintos tipos de hábitat y a sus residentes, como signos distintivos y de diferenciación social entre los grupos sociales (Elorza, 2019).

Esta construcción de representaciones muchas veces, son reforzadas desde los medios de comunicación, que difunden su propia construcción de los problemas sociales que atraviesan esos territorios, que tienen efectos negativos de orden simbólico para sus residentes (Champagne, 1999; Wacquant, 2007). Es cotidiano ver en los noticieros televisivos o en artículos periodísticos de prensa gráfica cómo se describen ciertos territorios, caracterizados por una anomia social, delincuencia y como territorios en los que es preferiblemente no “entrar”. Esto se ve agravado con la penetración de internet en la vida cotidiana de los sujetos, también identificamos cómo a través de los sistemas de geolocalización (como google maps), nos encontramos ante la búsqueda de información de ciertos lugares en la ciudad, con su localización y comentarios de usuarios como lindos, seguros o por el contrario, como peligrosos y zonas rojas.

En la ciudad de Córdoba (Argentina), durante el periodo 2003-2010 el gobierno de la provincia ejecutó una política habitacional con objeto de erradicar las villas en riesgo ambiental. El resultado de esta política ha sido la erradicación de 70 villas a nuevos barrios localizados en la periferia de la ciudad, de los cuales los conjuntos habitacionales de mayor escala, fueron denominados como “barrios ciudades”. Esta acción estatal ha producido nuevos espacios de segregación acallada (Carman, Neiva Viera y Segura, 2013), con una arquitectura diferenciada que se constituye en una marca simbólica que reproduce y profundiza la segregación socio territorial (Elorza, 2018).

En los últimos años, venimos desarrollando una línea de trabajo sobre las representaciones sociales en relación a esos barrios ciudades y sus pobladores. A partir de las relocalizaciones de las villas y la configuración de los nuevos territorios, también se van reconfigurando los sentidos negativos sobre los pobladores de las villas, que si bien ahora ya residen en un barrio, siguen siendo discriminados en torno a la figura del “habitante de un barrio-ciudad”. (Elorza, 2018, 2019).

Avanzando con la comprensión de estos procesos de la producción de representaciones y sentidos marcados por el dinamismo, en este trabajo interesa abordar el rol de los medios de comunicación en estas construcciones simbólicas sobre los territorios de los sectores populares, en especial, de los “barrios ciudades”, conjuntos habitacionales producidos por una política de vivienda social en la ciudad de Córdoba. La estrategia metodológica desarrollada combina métodos cuantitativos y cualitativos a partir de análisis de fuentes secundarias; realizamos un relevamiento de los artículos periodísticos del diario La Voz<sup>2</sup>. El estudio fue longitudinal y abarcó las noticias desde el año 2004, en el que comienza las inauguraciones de estos barrios hasta el 2019.

---

<sup>2</sup> Es el periódico tradicional y con mayor influencia de la provincia de Córdoba, actualmente pertenece al grupo Clarín.

## Segregación socioterritorial y producción de estigmatizaciones territoriales

Las ciudades contemporáneas se caracterizan por una marcada segregación social, que implica no solo una distribución diferenciada en el territorio de los/as sujetos/as según sus condiciones sociales, culturales y de raza y las posibilidades de acceso y uso de los servicios públicos (escuela, centros de salud, transporte, etc.) y la calidad de los mismos; sino también hay límites sociales, imaginarios, representaciones construidas sobre estos “otros” que se constituyen en la base de la justificación de subordinaciones y desigualdades.

Siguiendo a Bourdieu (1999) podemos decir que el espacio social objetivado se presenta en el espacio urbano como la distribución de diferentes especies de bienes y servicios (suelo urbano, transporte, equipamientos sociales, infraestructura etc.) y también de agentes individuales y grupos localizados físicamente y provistos de oportunidades de apropiación de esos bienes y servicios (en función de su capital y de la distancia física con respecto a esos bienes, que también depende de aquel). Este espacio social está inscripto en las estructuras espaciales y también en las estructuras mentales, en los hábitos de los agentes, por lo tanto, las grandes oposiciones sociales objetivadas en el espacio físico de las ciudades (a modo de ejemplo, podemos referir a las oposiciones barrio/ villa, centro/periferia, etc.), tienden a reproducirse en los espíritus y el lenguaje, en la forma de oposiciones constitutivas de un principio de visión y división, es decir, en tanto categorías de percepción y evaluación o de estructuras mentales, en otros términos en las representaciones sociales y en las prácticas que desarrollan los agentes.

Vinculando este concepto con el territorio, Wacquant (2007) refiere a la identificación del espacio como un anclaje distintivo de deslegitimación social. El espacio se instituye también como representación de la alteridad a través del estigma (“estigma territorial”), como “otro” extraño, lejano e inaprehensible; y hace mención del poderoso estigma asociado a la residencia en los espacios restringidos y segregados, que denomina “barrios del exilio”, en que quedan cada vez más relegadas las poblaciones marginadas o condenadas a la superfluidad por la reorganización postfordista de la economía y el Estado. El barrio estigmatizado degrada simbólicamente a quienes lo habitan, los cuales, hacen lo mismo con él; la estigmatización territorial refuerza el “encadenamiento a un lugar” de los sectores con menos capitales a las peores áreas de la ciudad (Bourdieu, 1999).

En Argentina, según Margulis y Urresti (1999), la pobreza y la marginalidad social y espacial están vinculadas a procesos de racialización de las relaciones de clase, que alude a la forma de constitución histórica de tales relaciones y también a los procesos de construcción social del sentido, a la gestación de valores, formas de apreciación y modelos estéticos que son consecuentes con las clasificaciones y que contribuyen a reproducirla. Este proceso de discriminación tiene raíces coloniales, pero se ha ido

reactualizando según los momentos sociohistóricos, por ejemplo, en la década del 30 del siglo pasado, con el arribo a las ciudades industriales de la población rural a partir de los procesos migratorios desde la cual se construyó el etiquetamiento de los “cabecitas negras”.

Se reconocen diferentes imaginarios y estigmatizaciones producidos en torno a los territorios populares, en especial, sobre las villas y sus pobladores, como plantea Merklen (1997) la identidad del sector estuvo siempre en tensión entre el ser trabajador y el ser villero; existiendo cierto fabulario colectivo según el cual los villeros son sucios, feos y malos, además de delincuentes, vagos e ignorantes. Esta construcción de subjetividades y estigmas muchas veces son reforzadas desde los medios de comunicación, que a partir de la cobertura de noticias imponen su propia construcción de los problemas sociales de esos territorios, que tienen efectos negativos de orden simbólico para sus residentes (Champagne, 1999; Wacquant, 2007). De esta manera, los estigmas territoriales se constituyen en una fuerza activa de segregación que ejerce una exclusión material y simbólica de los habitantes de los barrios con “mal” prestigio y representan barreras reales en las posibilidades de acceso a servicios, bienes y recursos; lo cual significa procesos de deterioro de condiciones de vida para su población. Y se constituyen como fuentes de desventajas e instrumentos de diferenciación y de sostenimiento de las desigualdades socioterritoriales (Wacquant, 2007; Kessler, 2012; Bayon, 2015).

En los últimos años, en nuestro país se identifica un interés en el estudio de las representaciones, imaginarios y/o estigmatizaciones sobre territorios populares urbanos y el rol de los medios de comunicación en dicho proceso. Se reconoce que las formas y contenidos de los discursos sobre estos territorios, confluyen en la construcción de imaginarios y representaciones del espacio, y a su vez, en su transformación material (Segura, 2015). Dentro de este conjunto de trabajos, se destaca el de Kessler (2012) que reconstruye cómo los medios de comunicación vehiculizan la difusión de los estigmas que afectan a un conjunto de viviendas de interés social en altura en Buenos Aires, lo cual ha implicado el deterioro de las condiciones de vida de su población.

Por otra parte, Segura (2015), plantea un análisis respecto a los imaginarios geográficos que circulan en la prensa escrita referidos al conurbano bonaerense. A partir de un registro de artículos publicados en el diario La Nación, en los últimos cuarenta años, logra reconocer lógicas de construcción de la representación del conurbano desde una posición binaria en relación a la ciudad de Buenos Aires, en las que se “reproduce cotidianamente la frontera que distingue y contrapone a las dos entidades, donde el conurbano aparece como la alteridad que amenaza el orden – político, social o ambiental– de la ciudad” (p.152).

Más recientemente, Cravino y Bachiller (2020) indagan sobre las configuraciones de sentidos e imaginarios urbanos hegemónicos sobre las villas y asentamientos en dos ciudades: el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y Comodoro Rivadavia, a

partir de los sentidos que circulan en la prensa, los enunciados por funcionarios estatales y vecinos de dichos territorios. Resultados del trabajo dan cuenta de las diferencias en las representaciones e imaginarios construidos en torno a dichos territorios, mientras se identifica una percepción hegemónica que concentra de negatividades sociales a los asentamientos del AMBA a modo de estigmas territoriales, son más matizados y diluidos para el caso de los barrios informales en la otra ciudad. Es decir, la producción de sentidos respecto a estos territorios debe ser comprendida de manera relacional con sus configuraciones sociohistóricas, asumiendo sus particularidades en ambas ciudades.

En resumen, las lecturas realizadas permiten reconocer cómo en los procesos de segregación y desigualdades socioterritoriales confluyen los imaginarios y representaciones sobre los territorios urbanos populares, devenido de procesos de construcción social situados en las dinámicas y conflictividades de cada ciudad. En especial, el rol de los medios de comunicación como actores relevantes en la (re) producción de sentidos, imaginarios y estigmas respecto a estos territorios y sus pobladores.

### **El foco en los “barrios ciudades”: la producción de estigmatizaciones territoriales desde la prensa grafica**

La ciudad de Córdoba, se ha caracterizado desde sus inicios por la desigual apropiación del espacio según la condición socioeconómica de los grupos sociales. Desde la década de los cuarenta y debido a los procesos migratorios del campo a la ciudad en el marco de la política económica de industrialización del país, comienzan a configurarse villas como estrategia de producción de hábitat por parte de familias sin posibilidades de acceder vía el mercado formal de tierra y vivienda. Las villas, producidas a través de ocupaciones individuales (familiares) de tierras fiscales o privadas, se localizaban en áreas centrales e intermedias de la ciudad, dado que ofrecían mayores oportunidades para el desarrollo de actividades (laborales, educativas, culturales, etcétera) y de acceso a servicios y equipamientos sociales (Elorza, 2019). Las concepciones del hábitat popular, en especial las villas, como espacios degradados e inhabitables, se constituyeron como fundamentos de las políticas urbanas y sociales dirigidas a este sector. Durante mucho tiempo, estos territorios fueron representados como espacios inexistentes o invisibilizados, se pueden observar mapas de la ciudad en donde una villa o asentamiento figuran como terrenos libres o espacio verdes, o al no respetar las normativas urbanas y jurídicas, tampoco pueden ser dotas de servicios de infraestructura (luz, agua, recolección de residuos, etc.), negando la posibilidad de acceso a servicios básicos a sus pobladores. Durante décadas de los 80 y 90, las acciones implementadas estuvieron regidas por procesos de erradicación de villas, se fundamentaron en proyectos de desarrollo

urbano, siendo necesarias las relocalizaciones para que la ciudad se modernizara y creciera (por ejemplo, para hacer la costanera del río Suquía o el traslado de la villa “El pocito”). En el nuevo siglo, en cambio, este tipo de operatoria se justifica desde supuestos de superación de la pobreza y el mejoramiento de calidad de vida de los habitantes.

En el periodo 2003-2010 el gobierno de la provincia de Córdoba ha ejecutado una política habitacional con objeto de erradicar las villas que se encontraban en riesgo ambiental. El resultado de esta política ha sido la erradicación de 70 villas a 39 nuevos barrios localizados en la periferia de la ciudad. Los nuevos conjuntos habitacionales responden a una misma tipología organizativa del territorio, con un “arco de entrada” al barrio, manzanas con viviendas uniformes y equipamiento social (escuelas, centro de salud, posta policial) idénticos para todos los casos y fueron denominados como “barrios ciudades” (ejemplo, Ciudad de mis sueños, Ciudad Sol Naciente, Ciudad de los cuartetos, etc.) (Marengo y Elorza, 2016).

Podemos interpretar que esta acción estatal ha producido nuevos espacios de segregación acallada (Carman, Neiva Viera y Segura, 2013), este proceso alude a una producción directa, aunque implícita, de situaciones de confinamiento, de una segregación invisible. Se presenta como una medida asistencial o una política de inclusión, cuyo efecto es la exclusión o el desplazamiento de sectores populares. En esta situación enmarcamos los “barrios ciudades”, territorios construidos para expulsar a los sectores populares de las áreas centrales e intermedias de la ciudad hacia la periferia urbana, con una arquitectura diferenciada (por tipología, colores de las viviendas, espacios públicos y arcos de entrada con la denominación) que se constituye en una marca espacial en la ciudad y simbólica que reproduce y profundiza la segregación socio territorial (Elorza, 2019).

En los últimos años, venimos desarrollando una línea de estudio sobre las representaciones sociales y estigmas territoriales en relación a estos barrios ciudades y sus pobladores. En trabajos anteriores abordamos el reconocimiento de la carga simbólica negativa por parte de los vecinos de estos barrios, a partir de ser habitantes de los “barrios ciudades” ante la búsqueda de trabajo, el acceso de servicios de transporte público al barrio (taxis, remises, etc.), circulación y movilidad de los jóvenes por otras áreas de la ciudad; se identifica una reconfiguración de los prejuicios hacia ellos, ahora por ser residentes de estos barrios (Elorza, 2018, 2019), lo que permite reconocer cómo el proceso de estigmatización territorial no es una condición estática (Wacquant, Slater & Borges Pereira, 2014).

En este sentido, y avanzando con la comprensión de estos procesos de la producción de los estigmas territoriales que se van configurando dinámicamente, en este trabajo nos interesa abordar el rol de los medios de comunicación en la producción de estos estigmas sobre los territorios populares; en especial responder al siguiente interrogante: ¿qué sentidos y representaciones construyen los medios de comunicación de Córdoba sobre los barrios ciudades y sus pobladores?

La hipótesis que guía este estudio es el reconocimiento que las representaciones sobre estos territorios y sus pobladores, enunciados en estos medios a través de las notas periodísticas, contribuyen a la producción de estigmas territoriales, que se erigen como límites sociales y simbólicos que sostienen las desigualdades socioterritoriales.

La estrategia metodológica desarrollada combina métodos cuantitativos y cualitativos a partir de análisis de fuentes secundarias. En este sentido, realizamos un relevamiento de los artículos periodísticos del diario La Voz, ya que es el medio gráfico con mayor tirada de la ciudad. El estudio fue longitudinal y abarcó las noticias desde el año 2004, en el que comienza las inauguraciones de los “barrios ciudades” hasta el 2019. El relevamiento se realizó en dos etapas, la primera haciendo una revisión de las publicaciones de los años 2004-2009 en la hemeroteca de la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Dado el amplio periodo de análisis, se definió una muestra de estudio, tomando las ediciones de los meses de abril, agosto y diciembre de cada año para el registro de los datos. En la segunda, el relevamiento se desarrolló con modalidad virtual, ya que desde el año 2010 se encuentran publicadas en la página web del periódico todas las ediciones, se ha tomado como motores de búsqueda las palabras: barrio-ciudad, villas, relocalizaciones, Programa Mi Casa Mi Vida.

En total se relevaron 47 artículos periodísticos referidos a situaciones y problemas en los “barrios ciudades”. El análisis de la información recogida, consistió, en un primer abordaje, de tipo cuantitativo reconociendo la cantidad de artículos relevados y las secciones del diario en la que fueron publicados según los temas centrales abordados en las noticias. Posteriormente, un análisis interpretativo a partir de los contenidos de las noticias identificando los sentidos y representaciones que se construyen en torno a las villas de origen, barrios ciudades, sus pobladores y hechos que tienen cobertura mediática.

Una primera aproximación al análisis de los datos, permite identificar que durante el periodo 2004-2010 se publicaron 27 artículos relativos a estos territorios y política, mientras que esa cantidad disminuye a 20 trabajos en los años 2011-2019. Esto se relaciona a que en el primer periodo, fue el plazo de ejecución el programa “Mi Casa, Mi Vida”, y los artículos relevados se centran en dar cuenta sobre los procesos de traslado de las villas, las inauguraciones de los nuevos barrios, las conflictividades que emergieron por las definiciones de localización de los nuevos barrios, los problemas con los que deben enfrentarse los vecinos en el nuevo territorio, entre otros. En relación a la secciones<sup>3</sup> de publicación de los artículos, durante el 2004-2010, en un 70%, fueron publicadas en la sección del diario denominada “Ciudadanos” en la que se abordan noticias referidas a distintas temáticas sobre los barrios de la ciudad (problemas de infraestructura, acciones de organizaciones sociales barriales, iniciativas gubernamentales, etc.), el 26% en “Sucesos” donde se publican noticias

---

<sup>3</sup> El diario tiene una línea editorial que se organiza por “secciones” que organizan los temas (política, economía, noticias internacionales, espectáculos, deportes), por ejemplo: Política, Negocios, Ciudadanos, Vos, etc.

referidas a hechos delictivos, violencia e información judicial, y el 4% en "Editorial" en la que se presenta una columna de opinión y reflexión del equipo editorial y/o editor del diario relativo a un tema con relevancia en la agenda mediática del momento.

A partir del año 2011, se evidencia un claro cambio en los temas de abordaje de las noticias sobre estos barrios, prevaleciendo en un 90% la publicación de noticias vinculadas a hechos delictivos y violencia, disminuyendo a un 10% las de la sección de Ciudadanos. De manera analítica, identificamos esos dos momentos como temporalidades, aunque no excluyentes y cerradas, que permiten situar los cambios de sentido en el abordaje mediático sobre los acontecimientos en los barrios ciudades, es decir, nos permite identificar pistas de análisis para reconocer la construcción mediatizada sobre "los otros" y las configuraciones de sentidos respecto a los nuevos territorios producidos por la política habitacional destinados a la población villera, bajo la etiqueta de barrio ciudad.

Durante el primer periodo identificado (2004-2010), en el que se encontraba en desarrollo el programa habitacional de relocalización de villas, identificamos formas de enunciación respecto a los territorios populares, en especial, las villas y los barrios ciudades. Las villas se enuncian como los territorios de origen de la población que va a ser trasladada, espacios identificados con: la marginalidad, pobreza, precariedad, cuevas y aguantaderos para prácticas ilegales y narcotráfico, zonas rojas. Es interesante el artículo titulado "Las villas de la zona céntrica ya son historia"<sup>4</sup>, en el que se enfatiza sobre los resultados de la política de relocalización de villas y sus impactos para la ciudad. En especial, haciendo referencia a la erradicación de una villa histórica localizada en el área central de la ciudad:

*Con la desaparición de la villa Richardson -la demolición se hará apenas finalice la mudanza-, ya no habrá más asentamientos marginales en el área central de la Capital, lo cual es un hecho social significativo (...) que no queden villas en el sector central de la ciudad es un motivo de alivio para muchos vecinos que vivieron a escasa distancia durante décadas (...) la intención de reubicar a los habitantes de las villas de emergencia para demoler después sus casitas intenta barrer con la imagen de pobreza que caracterizó a varios sectores céntricos de Córdoba durante años.*

En algunas notas, se recupera la perspectiva de los vecinos de las villas erradicadas en donde se recuperan sentidos de "alivio" por el traslado de familias y expectativas respecto a controles para evitar que se forme una nueva villa, como el artículo titulado "Residencial América busca olvidar la villa"<sup>5</sup>,

*vecinos de Residencial América, Ampliación América y Villa Azalais observan por estos días un hecho que han esperado por décadas, la erradicación de un asentamiento marginal (...) la situación es auspiciosa porque durante la existencia de la villa hubo viviendas que fueron usadas como aguantaderos (...) ahora los vecinos esperan*

---

4 Nota publicada el 31/12/2006.

5 Nota publicada 21/04/2008.

*medidas de remediación de los terrenos y controles para que no se vuelva a formar otra villa.*

Recuperamos esos dos fragmentos de las notas relevadas ya que permiten identificar ciertas representaciones de las villas como expresiones de lo anómalo de la ciudad, desde una perspectiva de fragmentación urbana, que pone en tensión el imaginario de la ciudad formal. En especial, por la conflictividad devenida por la localización privilegiada de las villas en la ciudad, en áreas céntricas o pericentrales. La dicotomía ciudad formal/informal se reconfigura en las categorías barrio - villa, en donde este tipo de territorio son identificados como núcleos de problemas (lo ilegal, lo desordenado), y desde una concepción biologicista, se fundamentan las políticas y prácticas para su “desaparición”, a modo de extracción, de limpieza de la pobreza del centro de la ciudad. Asimismo, también se reconoce una clara diferenciación de los sujetos que habitan los barrios, “los vecinos” que están aliviados por la erradicación de la villa, los afectados por la calidad del espacio de proximidad y los “habitantes” de la villa como pobres y sujetos pasivos.

En relación a los nuevos barrios, las notas publicadas se centran en la delineación de un conjunto de temas que son recurrentes: problemas de infraestructura y otros derivados de las localizaciones periféricas, como el transporte público y las movilidades de los pobladores a fuentes de trabajo y de acceso a servicios de salud y educación. En este sentido, se ha prestado atención en la cobertura a la incorporación de discursos y enunciados de distintos actores (académicos, vecinos, funcionarios) que construyen respecto a los problemas y las dificultades de la vida en estos barrios. Por ejemplo, en la nota titulada “Sueños, opacados por los problemas”<sup>6</sup> se presenta de manera sintética los resultados de un trabajo de investigación en el que se analiza la calidad de vida en barrio Ciudad de Mis Sueños, y se remarcan los problemas derivados de la relocalización, como: profundización de ruptura de redes sociales, problemas para conseguir trabajo, mayores costos de movilidad, lo cual ha derivado en una profundización de las situaciones de pobreza y segregación residencial. Por otra parte, en el artículo “A dos años de su relocalización, villa La Maternidad vuelve a poblarse”, se presenta la experiencia de una familia que abandonó el barrio Ciudad de Mis Sueños y, como se expresa “optaron por retornar a La Maternidad para evitar la carencia de empleo, la distancia y la discriminación que dicen haber sufrido en el remoto barrio”<sup>7</sup>. La conflictividad que se enuncia y construye sobre los barrios ciudades, a diferencia de las villas en tensión por sus localizaciones “dentro” de la ciudad, se configura en relación a la periferia, como territorios de la no-ciudad.

Con el transcurso del tiempo, a partir del año 2011, va ganando lugar como principal tema de abordaje sobre estos barrios, el enfoque de la inseguridad. Se comienzan a presentar como territorios atravesados por procesos de violencia urbana, en especial,

---

6 Nota publicada. Se recuperan los resultados de una investigación realizada por Olga Lucia Montoya en el INVHAB bajo la dirección del Prof. M. Forné y la codirección de M. C. Marengo.

7 Nota publicada: 29/08/2006.



referida a enfrentamientos entre “bandas” de narcotráfico<sup>8</sup> y prácticas ilegales, desde un sentido del barrio como escenario de estas prácticas, sin reconocimiento relacional de los procesos que contribuyen a la configuración de esas como estrategias de reproducción social. De la totalidad de artículos relevados, solo uno referencia a la solidaridad de los vecinos y organización comunitaria para el apoyo a una familia en condiciones de extrema pobreza y precariedad<sup>9</sup>. En resumen, con el devenir de los diez años de habitabilidad, la definiciones de producción de noticias se construyen estigmatizaciones territoriales sobre los barrios ciudades, como espacios de enclave de pobreza, barrios de “mal vivir” para la mayoría de los pobladores, por la calidad de los servicios públicos y la inseguridad, solo recuperando los aspectos conflictivos y negativos de la vida en los barrios. Los enunciaciones respecto a los pobladores de estos barrios se dirimen entre concepciones como sujetos pasivos, carentes, pobres, o peligrosos y delincuentes.

## **Reflexiones finales**

Los procesos de segregación socioterritorial en las ciudades se configuran en base a ciertas representaciones e imaginarios que legitiman las desigualdades sociales y territoriales. En Córdoba, a partir de las relocalizaciones de las villas y la configuración de los nuevos territorios de los barrios-ciudades, también se van reconfigurando los sentidos negativos los pobladores de las villas, que si bien ahora ya residen en un barrio, siguen siendo discriminados en torno a la figura del “habitante de un barrio-ciudad”. (Elorza, 2018, 2019). En esas construcciones subjetivas cumplen un rol fundamental los medios de comunicación a partir del abordaje mediático que se realiza en torno a ciertos territorios. En este trabajo, abordamos el reconocimiento de los sentidos y representaciones construyen los medios de comunicación de Córdoba sobre los barrios de vivienda social producidos por una política habitacional. A partir del análisis de las notas periodísticas publicadas en torno a estos barrios ciudades y pobladores, se reconocen ciertas representaciones construidas y difundidas que ubican a estos territorios dentro del conjunto de la otredad, como zonas rojas, en las que es mejor no entrar, e incluye en esa categorización a los individuos que los habitan configurando subjetividades a partir de la referencia al lugar de pertenencia. Si bien se reconocen los graves problemas por los que están atravesados estos conjuntos habitacionales que representan situaciones de precariedad en las condiciones de vida de sus pobladores (en tanto servicios, equipamientos, seguridad, entre otros) y el avance del narcotráfico en el territorio, en el abordaje de las noticias no se reconoce al barrio como territorio de vida de miles de personas, con procesos organizativos y

---

8 Notas: “En ciudad de mis sueños no cesan los tiros” (3/2/2018); “La moto, el precio de una vida en Ciudad de Mis Sueños” (27/01/2018)

9 Nota: “La ayuda que llegó de sus pares cercanos” (publicada 29/08/2016)

colectivos para la reproducción de estrategias de reproducción social y reivindicación de derechos, como así tampoco el rol del estado y las políticas en la creación de estos espacios de segregación.

Estos aportes contribuyen a la reflexión y comprensión de los procesos de segregación socioterritorial y el dinamismo de la construcción de subjetividades sobre la otredad, en este caso, desde estigmas territoriales que confluyen en la reproducción de las condiciones de desigualdades sociales y acciones naturalizadoras de esos procesos; pero a la vez, las posibilidades y desafíos de transformaciones hacia un horizonte de ciudades más equitativas y justas.

## Referencias bibliográficas

- Bayón, M. C. (2015) La construcción del otro y el discurso de la pobreza Narrativas y experiencias desde la periferia de la ciudad de México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LX, 223, pp. 357-376.
- Bourdieu, P. (1999) "Efecto de lugar" en Bourdieu, P. (Comp.) *La Miseria del Mundo*. pp. 119-124 Buenos Aires, Argentina: Fondo de la Cultura Económica.
- Carman, M., Neiva V. y Segura, R. (2013) Introducción. Antropología, diferencia y segregación urbana. En Carman, Neiva y Segura (Coords.) *Segregación y diferencia en la ciudad* pp.11-34 Quito, Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Cravino, M. C. y Bachiller, S. (2020) Representaciones geográficas y estigmatización de asentamientos populares en Buenos Aires y Comodoro Rivadavia. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales*, 57, 41-72.
- Champagne, P. (1999) "La visión mediática" en Bourdieu, P. (Comp.) *La Miseria del Mundo*. pp. 51-63. Buenos Aires, Argentina: Fondo de la Cultura Económica.
- Di Virgilio, M. M. y Perelman, M. (2014) Ciudades Latinoamericanas. La producción social de las desigualdades urbanas. En: Di Virgilio, M. M. y Perelman, M. (Comp.) *Ciudades Latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires, CLACSO. 8-19.
- Elorza, A. L. (2019) Segregación residencial y estigmatización territorial. Representaciones y prácticas de los habitantes de territorios segregados. *Revista EURE*, Vol. 45 N°145, pp.91-109. Disponible en: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2903>
- (2018) Territorios segregados: representaciones y prácticas en barrios de vivienda social. El caso del barrio "Ciudad de los Cuartetos - 29 de mayo" (Córdoba, Argentina), en *Revista Cultura y Representaciones Sociales*, Año 12, núm 24, marzo 2018. pp. 311-336. Disponible en: <https://doi.org/10.28965/2018-024-11>
- Kessler, G. (2012). Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso particular. *Espacios en blanco. Serie indagaciones*. Recuperado de

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S151594852012000100007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151594852012000100007&lng=es&tlng=es)

- Margulis, M.; Urresti, M. (et. al.) (1999) *La segregación negada: cultura y discriminación social*. Buenos Aires Ed. Biblos.
- Marengo, C. y Elorza A. (2016). *Vivienda social en Córdoba, efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano (1991-2008)*. Revista INVI, 31(86), 119-144. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000100005>
- Merklen, D. (1997). *Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas*. Revista Sociedad, (11), 21-64. <https://www.margen.org/social/merklen.html>
- Segura, R. (2015) *La imaginación geográfica sobre el conurbano. Prensa, imágenes y territorio*. En: Kessler, G. (Dir.) *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNIPE- EDHASA. 129-157.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Wacquant, L., Slater, T. y Borges Pereira, V. (2014) *Estigmatización territorial en acción*. Revista INVI, 82 (29): 219-240.

## Hábitat popular, participación y territorio. Experiencias organizativas para el mejoramiento de viviendas en el AMBA

Paula Rosa<sup>1</sup>

En la actualidad en la Argentina hay un sector de la población que atraviesa un déficit habitacional cualitativo. Con esta denominación se hace referencia a viviendas que presentan rasgos de precariedad (carencia de terminaciones, de instalaciones sanitarias, mala instalación, etc.) o bien que resultan inadecuadas para albergar al grupo familiar, generando, entre otras, situaciones de hacinamiento (Rodríguez et al, 2013). De este modo, hay sectores que, si bien poseen un lugar en donde residir, lo hacen de manera deficitaria dado que sus viviendas no cuentan con los requisitos necesarios para poder ofrecer calidad de vida a todos sus miembros<sup>1</sup>.

En este artículo interesa situar la mirada en esta problemática a partir del acercamiento a experiencias organizativas desarrolladas en el campo del hábitat popular que apuntan a la mejora de las viviendas a partir de la participación de los propios habitantes. Estas experiencias, que apelan a la resolución conjunta de las necesidades habitacionales, tienen como objetivo prioritario "satisfacer las necesidades del habitar" (Di Virgilio y Rodríguez, 2013,p.10).

Lo presentado se basa en los resultados obtenidos a partir de la ejecución de cuatro proyectos de transferencia realizados de manera conjunta por la línea de investigación

---

1 Profesora y licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Nacional General Sarmiento - Instituto de Desarrollo Económico y Social). Investigadora Adjunta de la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET). Docente de la carrera de Trabajo Social (Universidad de Buenos Aires). [paula\\_rosa00@yahoo.com.ar](mailto:paula_rosa00@yahoo.com.ar)

“Desarrollo Regional y Economía Social”<sup>2</sup> del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET) y la Asociación Civil Madre Tierra. Los proyectos, que tuvieron como eje central el hábitat popular, estuvieron financiados por el Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS) del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva. Estos financiamientos se orientan a iniciativas que tiendan a la resolución de una demanda social específica a partir de la articulación del sector científico tecnológico con una entidad de la sociedad civil. Cada uno de los cuatro proyectos, desarrollados desde el año 2014 hasta la actualidad, tuvieron ejes de trabajo específicos y acotados, pero a la vez fueron pensados como complementarios unos de otros.

De esta manera, se tenía como objetivo general: Relevar y analizar experiencias centradas en dar respuesta, de manera participativa, al déficit cualitativo de viviendas a partir de su mejoramiento en el AMBA. Específicamente, se pretendía: identificar experiencias organizativas llevadas a cabo en los barrios populares para el mejoramiento de viviendas; describir y analizar los procesos organizativos y participativas desarrollados por las familias para el mejoramiento de viviendas; describir y analizar el modelo de gestión e implementación de microcréditos en los barrios populares para el mejoramiento de viviendas; caracterizar la dinámica de trabajo y organización llevada a cabo por las organizaciones sociales en los territorios vinculadas al mejoramiento de viviendas; y, por último, proponer y divulgar recomendaciones para la replicabilidad de las experiencias en el marco de programas y políticas de mejoramiento.

Para llevarlos a cabo, se implementó una metodología de tipo cualitativa basada en la recolección de información primaria mediante: entrevistas semi - estructuradas (a familias, referentes barriales y miembros de organizaciones sociales), grupos focales (a miembros Asociación Civil Madre Tierra y familias participantes) y observaciones participantes (de las viviendas, de las organizaciones, de reuniones de grupos promotores, etc.). En cuanto a las actividades de transferencia, se han realizado talleres, capacitaciones, jornadas de trabajo (construcción de prototipos y planos), se elaboró folletería y dos cuadernillos educativos centrados en la generación de grupos de promotores barriales para la implementación de microcréditos y fondos rotativos y se han diseñado cuestionarios de encuesta para dos de los proyectos para poder conocer la situación familiar y habitacional de las familias. También se ha desarrollado material audiovisual y se han realizado relevamientos fotográficos de las viviendas, los barrios y las actividades grupales, complementados con recorridos barriales.

Como se puede observar por la metodología aplicada, los proyectos implementados no tenían el objetivo de realizar intervenciones a gran escala. Por el contrario, son proyectos que se basan en relevamientos acotados y sobre experiencias participativas

---

<sup>2</sup> Línea coordinada por el Dr. Ariel García y co-coordinada por la Dra. Paula y cuenta con el Dr. Alejandro Rofman como investigador consulto. Como parte de los proyectos PROCODAS participaron desde el CEUR/CONICET: el Dr. Ariel García, la Dra. Ma. de la Paz Toscani, el Dr. Martín Motta, la Dra. Florencia Magdalena Méndez y la Lic. Soledad González Alvarisqueta.

y de mejoras habitacionales puntuales. En ese sentido, la intencionalidad estuvo en relevar el “saber-hacer”, en poder dar cuenta de modalidades de trabajo colaborativas, en las prácticas organizativas y en las formas de participación comunitaria en las cuales las organizaciones sociales y las familias conforman un eslabón central para aportar a la reducción del *déficit habitacional cualitativo*.

### **Propuesta conceptual**

La perspectiva conceptual desde donde se propusieron y desarrollaron los proyectos mencionados se sustenta en la comprensión del hábitat como complejo, dinámico y multidimensional (Rosa, 2015). En este sentido, se parte de la propuesta de Echeverría Ramírez (2003) quién postula que “se habita desde nuestra condición de seres en busca de la realización de nuestros sentidos profundos esenciales; desde nuestra condición fisiológica dotada de corporeidad en busca de la continuación de la fuerza vital [...] se habita desde lo simbólico, expresando y dejando huella de nuestras formas particulares de entender nuestros sentidos de la vida: estéticos, sociales y funcionales, en medio de las condiciones que nos establece el medio que habitamos” (2003, p.17). Siguiendo lo planteado, se torna fundamental trascender la noción que muchas veces se tiene del hábitat como construcción, estructura o como sitio en donde se desenvuelve la vida humana para ampliarla a la “configuración y establecimiento de diversos órdenes de existencia, en el plano tangible tanto como en el legal, social, económico y cultural” (2003, p.21). De este modo, desde la perspectiva asumida, se concibe que “el hábitat es una confluencia de lo tangible y de lo intangible en un sinfín de idas y vueltas” (Rosa, 2015, p.255), por ello, se sostiene que la vivienda no puede ser considerada meramente como un producto terminado (mercancía) cuya importancia radica en su valor de cambio. Por el contrario, debe ser entendida como un producto social y cultural dando mayor centralidad al “acto de habitar” en sí mismo (Rosa y Toscani, 2018).

Cuando se focaliza en los *actos* que asume el *habitar*, la mirada puede posarse en la Producción Social del Hábitat (PSH). Esta es una de las denominaciones que poseen las iniciativas surgidas desde el campo popular tienen como centro el acceso a la tierra, la vivienda y al hábitat integral de los sectores más vulnerables. Es decir, personas y familias que han tenido que “resolver sus necesidades de habitación y de vida urbana por su propio esfuerzo” (Rodulfo, 2008, p.17). Esta forma de producción del hábitat se ha tornado preponderante en la Argentina al punto que más de la mitad del patrimonio de viviendas existentes ha sido construido por los propios habitantes, siendo una de las modalidades de acceso fundamental a la vivienda (Rodulfo, 2008). La relevancia y vigencia que cada día tiene este campo, como señalan Di Virgilio y Rodríguez (2013), se gesta en “la persistente brecha entre las características y alcances de la producción capitalista de vivienda y la demanda social de vivienda y

hábitat” (2013, p.10). En definitiva, estos procesos “desde abajo” acercan a la población participante a recursos urbanos a los cuales les es difícil acceder a través de la lógica mercantil imperante (Rosa y Toscani, 2018).

Según Ortiz Flores (2004) la PSH incluye múltiples variantes: desde el mejoramiento de las viviendas existentes, la producción de nuevas viviendas hasta el mejoramiento barrial y la producción y gestión de grandes conjuntos urbanos. Específicamente, se puede señalar que la PSH está conformada por “todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro” (Ortiz Flores, 2007). Se hace referencia a la autoproducción individual espontánea de vivienda como también la colectiva que implica un alto nivel organizativo de los participantes (Ortiz Flores y Zárate, 2002). En tal sentido, estas experiencias pueden ser protagonizadas por un universo variado de actores, desde familias que lo realizan de manera individual hasta organizaciones sociales, cooperativas de viviendas, ONG o instituciones de beneficencia (Ibidem).

En muchos de los procesos de PSH tienen un rol relevante las organizaciones sociales. Específicamente, en el caso argentino asumieron mayor protagonismo desde mediados de la década de 1990 a través de su participación en programas sociales orientados al hábitat popular (Di Virgilio, 2012). Su accionar y acompañamiento se sitúa en la construcción de viviendas, en el reordenamiento de villas, en la provisión de lotes con servicios, en la construcción de redes de agua y cloacas, en la capacitación y el asesoramiento constructivo, en la regularización dominial, etc. (Ibidem). Otra de las modalidades que involucró la participación de las organizaciones sociales fue el otorgamiento de microcréditos para el mejoramiento de viviendas. Esta modalidad de acceso al crédito, que se inscribe en el campo de las finanzas solidarias, consiste en el otorgamiento de pequeños montos de dinero a familias de sectores de menores ingresos, que generalmente se ven excluidos del acceso al crédito formal<sup>3</sup>, para efectuar algún tipo de mejoramiento en su vivienda. La relevancia de estas experiencias se basa en que estos fondos -que se van alimentando del ahorro propio, los subsidios y los créditos de la comunidad- se vuelven centrales para la economía local y cotidiana del barrio porque les permite a las personas aumentar su capacidad de gestionar y controlar el proceso de producción del hábitat (Ortiz Flores, 2007).

### **Proyectos participativos**

Los diferentes proyectos desarrollados tenían como propuesta inicial poder relevar y analizar experiencias que de manera participativa tendieran a la resolución de la problemática del *déficit cualitativo* de vivienda. En este sentido, el CEUR/CONICET

---

<sup>3</sup> Por no cumplir con los requisitos solicitados como trabajo formal, nivel de ingresos determinados, etc.

comenzó el trabajo colaborativo con la Asociación Civil Madre Tierra<sup>4</sup> (en adelante MT). Esta es una organización sin fines de lucro que, desde 1985, trabaja en diferentes barrios de la zona oeste del Conurbano Bonaerense por el acceso a la tierra, la vivienda y aporta a la reducción del déficit cualitativo de vivienda en barrios populares. Como promotores de proyectos del hábitat popular, fomentan la consolidación de procesos comunitarios de mejoramientos de hábitat y vivienda a través de la resolución conjunta de necesidades con la población, participando en la gestión de fondos, realizando la supervisión de obras y brindando asistencia técnica, organizativa y administrativa a las familias y a la comunidad. Está conformada por un equipo interdisciplinario de veinte profesionales especializados en la producción de suelo urbano, mejoramiento del hábitat, desarrollo de metodologías participativas, hábitat y género, hábitat e infancia, comunicación popular e incidencia en políticas públicas. Trabajan junto a las familias para que de manera colaborativa se puedan realizar las mejoras de sus viviendas y del ámbito barrial en general. Con este objetivo, una de sus modalidades de trabajo se basa en la promoción y otorgamiento de microcréditos y la constitución de fondos rotativos para el mejoramiento de viviendas. Esto supone el comienzo de un proceso organizativo en el cual quienes participan acceden a un recurso financiero que trasciende a la obtención de un subsidio y que se logra ampliar y sostener en el tiempo en tanto sus participantes aportan a través de la devolución de las cuotas, sumada una cuota extra, para que otros puedan acceder al mismo (Rosa y Toscani, 2018; Rosa, Motta y García, 2014).

Uno de los primeros pasos dados por MT es la conformación de un grupo de promotores/as en los barrios en los cuales comienzan a trabajar. Estos son quienes, de manera autónoma, gestionarán los microcréditos, establecerán los criterios de adjudicación y de devolución, organizarán las reuniones y sumarán nuevos miembros al grupo y nuevas familias participantes. Los criterios que el grupo selecciona para su otorgamiento se basan en cuestiones de tipo solidario ya que tienen en cuenta las posibilidades de cada familia y su situación particular. Como parte de este proceso, cada participante es quien define, según sus intereses y necesidades, con el asesoramiento y acompañamiento de MT (por parte de arquitectos/as y trabajadores/as sociales), qué tipos de mejoras quieren emprender en sus propias viviendas. Generalmente, estas se vinculan con la construcción de una habitación extra por ampliación del grupo familiar, la mejora del baño o la cocina, la construcción de un local comercial dentro de la vivienda y/o la realización de revestimientos para evitar el frío o la humedad de los ambientes. También se introducen mejoras que tienen como centro cuestiones de seguridad edilicia (cables sueltos, falta de disyuntores, colocación de barandas en escaleras y balcones, compra de puertas más

---

4 Algunos de sus alcances de la organización se basan en el acompañamiento de proyectos participativos de equipamientos e infraestructura comunitaria en más de 100 asentamientos populares, la consolidación de más de 20 grupos de fondos rotatorios para el mejoramiento de viviendas a través de microcréditos, abarcando así a más de 1800 familias y también la implementación de 162 mejoramientos a partir del "Programa Mejor Vivir" (Rizzo, 2013). Más información: <https://madretierra.org.ar>



fuerzas, etc.). En función de esto, se establece el plan a seguir para la realización de las mejoras, las cuotas y plazos, se define la mano de obra (puede estar a cargo de algún miembro de la familia, en muchos casos las propias mujeres, o bien se contrata algún vecino/a para hacerlo) y se realiza la compra de materiales (generalmente en corralones y/o negocios barriales dado que facilitan el acopio de estos y hasta se pueden establecer pagos en cuotas más accesibles). Esta modalidad de trabajo en las cuales las familias se ven involucradas en todo el proceso y además son ellas quienes, junto a miembros de la organización, definen qué tipo de mejoras son prioritarias en función de su situación familiar y habitacional, resulta novedosa frente a otras modalidades sean estatales como provenientes de ofertas privadas.

El primero de los proyectos desarrollados tuvo como objetivo principal poder conocer y analizar el modelo de gestión implementado por MT para la implementación de microcréditos a partir de la conformación de fondos rotatorios en procesos de mejoramiento de viviendas. En este proyecto, llevado a cabo durante los años 2014 y 2015, se “puso en acción” la forma de trabajo de la organización a partir del otorgamiento de un monto inicial a dos grupos de promotoras/es para que pudieran iniciar un fondo rotativo en los barrios El Ceibo y Petracci del Partido de Merlo<sup>5</sup> y en el barrio 2 de abril en el Partido de Hurlingham<sup>6</sup>. Con la inclusión de estos dos casos se decidió potenciar el posible impacto de los fondos rotatorios aumentando la cantidad de familias a las cuales se quería acercar el microcrédito (se pasó de 10 familias pensadas en la propuesta original a 15 familias). Además, esto permitió realizar un abordaje comparativo de lo sucedido en cada caso. En este sentido, una de las primeras diferencias al inicio del proyecto, fue detectar que en Merlo el grupo promotor no poseía experiencias previas de organización, mientras que en Hurlingham las personas que conforman el grupo promotor poseían trayectorias vinculadas a procesos participativos. Esto planteó la necesidad de implementar estrategias de trabajo diferenciadas.

La propuesta fue comenzar con un fondo inicial de \$5000 para cinco familias (\$1000 a cada una), ya que, por lo relevado, las familias beneficiarias poseían capacidad de pago de una cuota de \$200 cada una, dando la posibilidad de entregar a una familia

---

5 Los barrios Petracci y El Ceibo del Partido de Merlo conforman alrededor de 90 manzanas con un promedio aproximado de 50 familias por manzana, es decir 4500 familias. Su morfología consiste en construcciones precarias, con 2 o 3 familias en diferentes viviendas precarias por lote, solo algunas arterias principales poseen asfalto. Al encontrarse estas con calles de tierra, se observan esquinas donde el agua puede escurrir con dificultad, por lo que esta puede acumularse. En general, la infraestructura (gas, asfalto, espacios verdes y demás servicios) de la zona resulta deficiente.

6 El caso del Barrio 2 de abril de Villa Tesei de Partido de Hurlingham cuenta con 9 manzanas de 30 lotes cada una, lo cual implica alrededor de 270 familias aproximadamente. En determinadas áreas del barrio, se cuenta con servicios de luz eléctrica con medidor en cada lote, red de agua corriente, pero sin conexiones internas (por lo tanto, cada familia tiene su propia perforación), acceso al gas a través de garrafa y desagües cloacales por pozos absorbentes individuales. Las calles en su mayoría suelen estar asfaltadas, el alumbrado público autogestionado, no existe el alcantarillado ni desagües pluviales entubados. La recolección de residuos se realiza de forma residencial. Sin embargo, a pesar del desarrollo de infraestructura que tiene el barrio en comparación con otros asentamientos, la precariedad que se puede visualizar a primera vista en las viviendas es alta.

un monto mayor cada mes a medida que se produjeran los *recuperos*. Esta idea surge del grupo promotor y de Madre Tierra, debido a que los antecedentes del barrio en cuanto a manejos de fondos se relacionan más con subsidios que con créditos; por ello, se decidió llevar a cabo una primera experiencia más acotada. En función de estas cuestiones, es que es primordial contar con un grupo promotor, para conformar y administrar el fondo rotativo, lo más sólido posible. Las trayectorias y experiencias de sus miembros resultan centrales para su sostenibilidad. En una segunda instancia, el fondo se amplió con \$3000, lo cual permitió el acceso al microcrédito de dos familias más. En este sentido se conformaron dos grupos promotores de fondos rotatorios para el mejoramiento que han entregado 15 microcréditos y que en el momento del cierre del proyecto contaron con un 100% de devolución. Este porcentaje de devolución permitió la rotación del fondo en una segunda vuelta, lo cual es considerado un logro por parte de los grupos promotores y las familias sujetas de microcrédito.



Imagen 1: Visitas técnicas en una vivienda<sup>7</sup>; Imagen 2: Intercambios en un taller Villa 21-24, noviembre, 2017  
Fuente: María de la Paz Toscani, CEUR/CONICET

A partir de la experiencia acumulada por el proyecto anterior, durante el periodo 2017-2018, se implementó el modelo de gestión de MT en la Villa 21/24 de la Ciudad de Buenos Aires<sup>8</sup>, siendo una de las primeras experiencias de implementación de fondos rotatorios en un barrio vulnerable de la ciudad. Este proyecto se realizó junto a MT, la Fundación TEMAS<sup>9</sup>, la cual se encuentra localizada en dicho barrio, y el Taller Libre

---

7 Visita a las viviendas de las familias donde los/as arquitectos/as tomaron medidas y fotografías a partir de las cuáles realizarían los planos y propuestas. También se conversó con las familias para identificar los problemas habitacionales y aquellos mejoramientos que desean realizar. Posteriormente, se realizaron dos encuentros de planificación de los mejoramientos a realizar, entre equipo técnico de la FADU, las familias e integrantes de TEMAS y el CEUR.

8 La Villa 21-24 y el Núcleo Habitacional Zavaleta están ubicados en el cordón sur de la Ciudad de Buenos Aires, dentro de los barrios de Nueva Pompeya y de Barracas. El Núcleo Habitacional cuenta con un total de 4.814 personas en 1.125 hogares y la Villa 21-24 con 45.285 personas en 4.100 hogares, lo que la hace una de las más pobladas de la ciudad. La Villa 21-24 ocupa una extensión de aproximadamente 70 hectáreas (Fuente: <https://convivir.org/programas/espacio-comunitario-mujeres-en-movimiento/>).

9 La Fundación TEMAS (Trabajo, Educación, Medio Ambiente y Salud) posee una trayectoria de trabajo en la Villa 21-24 desde el año 2006. Se propone abordar diferentes problemáticas para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población. La Fundación brindó su espacio de trabajo para realizar las reuniones dentro del barrio

de Proyecto Social<sup>10</sup> de la Facultad de Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. En este caso, se inició con un fondo otorgado por el proyecto PROCODAS-MINCYT para la conformación de un primer grupo de promotoras barriales. Ellas fueron las encargadas de gestionarlo y de convocar y acompañar a los/las nuevos/as miembros. En este proyecto los/las arquitectos/as del Taller presentaron a las familias, luego de realizar visitas y entrevistas con ellas, un portfolio y una maqueta de sus viviendas para planificar de manera conjunta las diferentes etapas para realizar las mejoras requeridas. En este caso, dada la precariedad de las viviendas, las primeras propuestas se centraron en cuestiones vinculadas a la seguridad (barandas de escaleras y balcones, corta corriente, revisión del cableado al interior de la vivienda, ingreso de agua, etc.). posteriormente, con los planos, se proyectaron los mejoramientos a largo plazo. En este sentido, se llevaron a cabo obras vinculadas a mejoras en baños y locales en el interior de las viviendas. Con el fondo inicial se implementaron mejoras en cinco viviendas<sup>11</sup>. En este proyecto, también se llevaron a cabo diferentes tipos de talleres sobre finanzas solidarias y créditos con el objetivo de aportar a la formación del grupo promotor en otros aspectos relativos a los microcréditos solidarios, subsidios y créditos privados.



Imagen 3 y 4: Presentación de proyectos y planos para mejoras de viviendas y maquetas <sup>12</sup> Villa 21-24, julio-agosto, 2017. Fuente: María de la Paz Toscani, CEUR/CONICET

---

y colaboró en la conformación y acompañamiento del grupo promotor. En este sentido, organizaron seis encuentros para trabajar aspectos organizativos y administrativos para la gestión de los fondos, relacionadas con el establecimiento de parámetros para el otorgamiento, monto de los fondos, primeros desembolsos, contacto con proveedores de materiales para la construcción, organización del inicio del mejoramiento, normativas, etc.

<sup>10</sup> Espacio de formación, aprobado como cátedra libre por el CD-FADU, que desarrolla una modalidad de enseñanza que articula formación-investigación-extensión en espacios de trabajo entre estudiantes, docentes y organizaciones populares. Más información: [www.tlps.com.ar/blog/](http://www.tlps.com.ar/blog/)

<sup>11</sup> Específicamente, en este proyecto, inicialmente se han entregado cinco microcréditos que suman una inversión de \$ 60.186,26. Sobre esta base inicial, las familias han comenzado con las devoluciones lo que permite incorporar a nuevos participantes a formar parte del fondo.

<sup>12</sup> Los arquitectos entregaron a las familias los planos y maquetas de sus casas, con una proyección de mejoramientos a realizar en el corto y largo plazo. Asimismo, se ha realizado una actividad de cierre donde el

En el tercer proyecto tuvo un *giro* en relación con las experiencias anteriores dado que este, implementado durante los años 2018-2019, estuvo centrado en el diseño de un software que les permita a los/las miembros de los grupos promotores barriales realizar, de manera más sencilla y rápida, la gestión y seguimiento de los diferentes microcréditos otorgados.

Esta aplicación se encuentra en uso en la actualidad y le permite también a la organización social, realizar un mejor acompañamiento de los diferentes grupos y de los créditos otorgados en cada caso. Esta iniciativa surge de la experiencia obtenida en la implementación del primer proyecto PROCODAS. Allí se pudo sistematizar el modelo de gestión de la Asociación y se pudo identificar ciertas dificultades en el funcionamiento de dichos fondos relacionadas con la manera “artesanal” en que se administraban y se registraban los créditos y las devoluciones (principalmente en papel). Este sistema generaba ciertas dificultades en el monitoreo y seguimiento de los créditos otorgados y su posterior recupero. Asimismo, se dificultaba la sistematización de experiencias, la posibilidad de realizar estadísticas, proyecciones o análisis de largo tiempo.

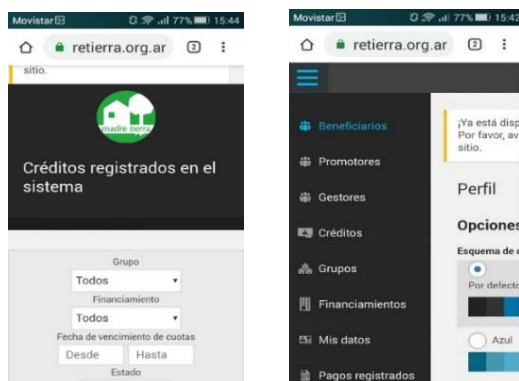


Imagen 5 y 6: Formato del programa para acompañamiento y gestión de microcréditos. Fuente: Arq. Gabriel Nossato, Asociación Civil Madre Tierra

Al incorporar esta innovación tecnológica –software- se buscó potenciar el actual funcionamiento de los fondos y su seguimiento. El programa puede ser utilizado tanto en una computadora personal como en una aplicación para celular particularmente diseñado para su utilización por promotores barriales y/o para personas tomadoras de microcréditos. Para su realización, se trabajó en diferentes indicadores: 1) registro administrativo y financiero (fondos otorgados, montos, cantidad de cuotas, pagos

---

grupo de arquitectos ha brindado recomendaciones para tener en cuenta para la puesta en práctica del mejoramiento de la vivienda de las familias.

realizados, saldo pendiente, etc.); 2) composición sociodemográfica de la población participante (integrantes del hogar, ingresos, nivel educativo, etc.) y 3) la situación habitacional (condiciones de la vivienda en servicios e infraestructura).

De esta manera, se buscó el diseño de un software que garantice incorporar información sobre la situación habitacional de manera integral, considerando los distintos componentes que rodean a la problemática de vivienda. Esta información también es clave dado que permite observar el impacto que la implementación del microcrédito tiene en cada vivienda y familia. A continuación, se pueden observar dos imágenes que muestran el diseño del programa.

Finalmente, en la actualidad, se está en proceso de ejecución el cuarto proyecto que tiene como objetivo el diseño e implementación de dispositivos hogareños para el tratamiento y reutilización de las aguas grises. Este proyecto amplió la mirada de los anteriores al intentar adentrarse en cuestiones que combinen el mejoramiento de la vivienda con el cuidado ambiental y el problema sanitario. Al poder reutilizar este tipo de aguas, que generalmente son descartadas a las calles del barrio generando olores, contaminación, problemas vecinales y enfermedades (como el dengue), se mejora la vivienda, pero también el hábitat de manera general. Hoy están a prueba dos dispositivos (uno elaborado con plásticos y otro con material) en dos centros comunitarios. Se espera, en el periodo posterior a la pandemia y las restricciones impuestas, poder continuar con estas implementaciones y ampliarlas a las viviendas de las familias interesadas. Particularmente, se procedió a la conformación de dos grupos para llevar a cabo este proyecto: un equipo técnico para el desarrollo del prototipo e implementación del dispositivo en dos centros barriales y un equipo social dedicado a la sistematización de experiencias y vivencias de las familias participantes y a la elaboración de folletería y manual para el tratamiento de aguas grises.



Imagen 7 y 8: Construcción de dos tipos de prototipos. Centro Barrial en Castelar sur, octubre-noviembre 2019  
Fuente: Arq. Liliana Hernández Rojas, Asociación Civil Madre Tierra

## Reflexiones finales

A partir de la ejecución de los proyectos mencionados han sido múltiples los aprendizajes obtenidos. Si bien las experiencias desarrolladas resultan pequeñas, dado que no implican grandes proporciones de población involucrada y no forman parte de proyectos de mejoramiento a gran escala, es posible dar cuenta de varios aspectos que pueden ser aportes para diseñar planes y políticas que resulten efectivas para la reducción del déficit cualitativo y que, además, logren potenciar el entramado social existente. En las líneas que continúan, se pretende, a partir de una mirada integral de todos los proyectos, puntualizar en cinco cuestiones consideradas como centrales a fin de proveer posibles lineamientos en este sentido.

Primeramente, se identificó que el proceso de involucramiento que implica participar de los proyectos posibilita a los/as participantes realizar un “ejercicio” de participación ciudadana a partir de su involucramiento en varias actividades: la toma de decisiones colectivas, la selección y acompañamiento a los/las de nuevos/as participantes, la administración y gestión del fondo grupal a lo largo del tiempo, y también a partir de los debates e intercambios surgidos sobre diferentes temáticas<sup>13</sup>. Como parte de cada uno de los proyectos ejecutados se han logrado generar espacios para el aprendizaje y reflexión sobre diferentes tipos de derechos a través de charlas, talleres y capacitaciones vinculadas al derecho al agua, su cuidado, acceso al crédito, la vivienda digna, etc. A través de la participación en estos, se podría advertir que el involucramiento supera el interés inicial (acceso al crédito para la mejora de la vivienda particular) para ampliarse a aspectos sociales (violencia de género, consumo problemático, desocupación, etc.) y barriales (mejora de infraestructura barrial, acciones para el logro de servicios públicos, construcción de centros comunitarios, etc.<sup>14</sup>). Esto resulta significativo, especialmente, para los sectores sociales más vulnerables pues generalmente asumen el rol de “beneficiarios” o “receptores” de los programas y/o subsidios, sin posibilidad de intervenir en el proceso de gestión o diseño de las políticas.

Otro aspecto para destacar es el inicio de un proceso de conformación de una *nueva racionalidad económica* al introducir aspectos solidarios en las actividades grupales. Por mencionar un ejemplo, los/las participantes de los grupos promotores son quienes deben plantear los criterios de participación de los/las nuevos/as integrantes los cuales deben basarse en criterios solidarios, como puede ser darle prioridad de

---

13 Esto que resulta valioso para fortalecer la comunidad local y aporta a la constitución de sujetos activos e involucrados más allá de los proyectos puntuales, se propuso siguiendo la modalidad de trabajo de MT vinculada a la comunicación y capacitación popular. Se trata de espacios de formación popular, generados a partir de talleres, encuentros, jornadas de debate, materiales de difusión como el periódico “Haciendo Barrio”.  
14 Lo planteado en este aspecto, como en otros, “no implica desconocer o asumir acríticamente los conflictos relevados en los grupos con los que se ha trabajado (desconfianza mutua entre miembros y/o con los técnicos debido al desconocimiento de regulaciones locales o provinciales y tiempos burocráticos, interpelación a los técnicos de Madre Tierra en torno a asuntos que escapan a su conocimiento y/o incumbencia, problemas intra-familiares que pueden aflorar en las reuniones, entre otros)” (Informe, 2015, p.26).

ingreso al grupo a familias con niños/as pequeños, a personas con enfermedades preexistentes, a familias con viviendas con alta precariedad, entre otras. Además, se proponen “garantías solidarias”. En estas, a diferencia de otros créditos que tienen requisitos estrictos y excluyentes, la intencionalidad de pago y el conocimiento previo de los/las participantes, resulta suficiente dado que están basadas en la “palabra” y en el conocimiento previo de la familia. La cuestión solidaria también se extiende a tener “consideraciones” frente a la falta de pago o retraso de las cuotas de algunas de las familias participantes. En tal sentido, también se desarrollan “ayudas” por parte de los/las miembros del grupo (por citar un ejemplo, se llevan a cabo colectas, festividades barriales o rifas). Esta modalidad de trabajo no solo permite la consolidación de procesos participativos basados en la autonomía de los sujetos, sino que también permite “cuestionar” las lógicas imperantes basadas en prácticas individualistas y también “replantear” las trayectorias atravesadas por situaciones de exclusión social y financiera.

Por otro lado, son proyectos que muestran la potencialidad de la confluencia de saberes diferentes y prácticas heterogéneas: la de los/las participantes y de los/las técnicos/as. A través de la puesta en común de ideas se logra potenciar la propuesta inicial y se consigue revalorizar los conocimientos basados en las experiencias y en las trayectorias de los/las participantes. Este aspecto da cuenta de la potencialidad que puede adquirir la articulación de saberes y lenguajes diversos para el logro de un proyecto social. Por ejemplo, las familias son quienes deciden junto al equipo técnico qué mejoras realizar en sus viviendas (ampliación, mejoramiento de calidad material, completamiento, entre otros) para ello se llevan a cabo visitas a las viviendas, se *debaten* prioridades, se realizan propuestas y se comienzan a planificar de manera conjunta las etapas para realizar esas mejoras “consensuadas”. Por mencionar un caso, en el proyecto que se propone la implementación de un dispositivo para el reciclaje de aguas grises en un centro comunitario, fue necesario inicialmente conocer los usos dados al agua en el lugar para luego comenzar la construcción y diseño de manera colectiva. En este sentido, se consensuó con los/las participantes dónde se localizaría, con qué materiales se realizaría y para qué fines sería. Esto se destaca dado que las “fallas” de muchas políticas y programas se generan en la falta de -o la poca- comunicación y entendimiento entre los/as técnicos/as y diseñadores/as de proyectos y las necesidades reales e intereses de la población. En el caso específico de las políticas vinculadas al hábitat popular este resulta un aspecto fundamental para el logro de los objetivos propuestos. El lugar donde residen las personas, especialmente, si fueron autoconstruidos y mantenidos por la propia familia, representa mucho más que un “techo en la cabeza”. En estos casos, es necesario visibilizar -y valorar- que la construcción de la vivienda se vincula con la propia historia familiar (ciclo de vida, ahorros, situación de tenencia, etc.) y la trayectoria barrial (cómo llegó la familia al barrio, vínculos vecinales, historia barrial/conformación, formas de construcción de los espacios comunes, entre otros).

Otro de los aspectos observados, vinculados con los dos anteriores, se basa en la dimensión espacial. Se hace referencia a la necesidad de conocer las problemáticas, actores y particularidades de cada territorio en el cual se quieren desarrollar las políticas y programas. En este sentido, se detecta a partir de la realización de los proyectos, que es necesario readaptar las modalidades de trabajo en cada nuevo lugar (por caso, a través de la readaptación del dispositivo de los microcréditos, mayor nivel de acompañamiento del grupo promotor, generar espacios de debate, entre otros). Esta flexibilidad, es decir, la posibilidad de la readaptación es la que permite que la población se “apropie” del sistema de gestión y pueda otorgarle su propia lógica. Un ejemplo de esto es la conformación de un grupo promotor integrado por residentes locales. Esto supone, por un lado, que poseen conocimiento de las características sociales y territoriales del lugar y también de las necesidades de cada participante, pero también supone que los/las residentes quedan con la “capacidad instalada” para seguir gestionando el fondo rotatorio sin necesidad de depender de la organización social y, además, con autonomía monetaria para iniciar nuevos proyectos y/o grupos (Rosa y Toscani, 2018).

Finalmente, una cuestión que se considera significativa para el tratamiento adecuado de esta problemática se vincula con la participación de las organizaciones sociales. Durante el propio proceso, es la organización social la que acompaña en las dificultades que puedan surgir al interior del grupo en su proceso de consolidación como colectivo (moras en el pago, selección de nuevo participantes, ampliación de las acciones al entorno barrial, liderazgos, etc.), en tal sentido, es posible observar que en muchos casos son las organizaciones quienes “gestionan los conflictos y las tensiones que origina el mismo proceso de participación” (Di Virgilio, 2012, p. s/p). Asimismo, más allá de las cuestiones propias de cada proceso, son las organizaciones sociales las que pueden acompañar a la población para el desarrollo de acciones más amplias como la elaboración de propuestas que tengan incidencia en la agenda pública. De este modo, las organizaciones sociales, a través de diversas mediaciones, son las que “están ahí” junto a la población para pensar, generar y formular soluciones más efectivas para las diversas problemáticas sociales y habitacionales.

Conocer las dinámicas y las formas que asumen los procesos del hábitat popular es clave a la hora de emprender políticas dirigidas al mejoramiento de viviendas en donde las acciones previas, como la construcción, cuidado y readaptación de la vivienda, dan cuenta de la relación que se entabla con el espacio habitacional. Por ello, involucrar a la sociedad civil, sean las familias como las organizaciones sociales, posibilita que las políticas puedan transformar la realidad de miles de personas y, de este modo, aportar a la reducción del déficit habitacional existente.

### **Referencias bibliográficas**

Di Virgilio, M. M. (2012) Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en



- el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Revista SAAP* [online]. 2012, vol.6, n.1, pp. 0-0. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-19702012000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702012000100001&lng=es&nrm=iso)
- \_\_\_\_\_ y Rodríguez, M. C. (2013) Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur. Producción Social del Hábitat. CaFe de las Ciudades. Prólogo.
- Echeverría Ramírez, M. C. (2003) Hábitat versus vivienda: mirada crítica sobre el vivendismo. Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín
- Granero Realini, G., Barreda M. P.; Bercovich. F. (2018) La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda. DOCUMENTO DE TRABAJO N° 181. Mayo. CIPPEC. Programa de Ciudades Área de Desarrollo Económico. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/06/181-CDS-DT-La-pol%C3%ADtica-habitacional-en-Argentina-Granero-Bercovich-y-Barreda-junio-2016-1.pdf?fbclid=IwAR0Hk6oSQdijCcLTKQFvfm1h4UI9Jx4VAkbtwBZcRPH2-6ujnu0ImBaTIVU#:~:text=En%20este%20contexto%2C%20seg%C3%BA%20estimaciones,3%2C5%20millones%20de%20viviendas>
- Informe (2015) “Modelo de gestión para la implementación de fondos rotatorios en procesos de mejoramiento de vivienda. El caso de la Asociación Civil Madre Tierra en el Área Metropolitana del Buenos Aires”. Disponible en: <http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/transferecia/f40ed61f.pdf>
- Ortiz Flores, E. (2004) Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización e impulso, Casa y Ciudad.
- \_\_\_\_\_ (2007) Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda. Disponible en: [www.hic-al.org/documento.cfm?id\\_documento=1154](http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1154)
- \_\_\_\_\_ y Zárate, M. L. (2002) *Vivitos y coleando*. México, Editorial Progreso.
- Rizzo, C. (2013) *Habitar nuestro cuerpo, nuestra casa, nuestra comunidad. Sistematización del Proyecto “Mejoramiento Habitacional y Perspectiva de Género”* (Buenos Aires. Asociación Civil Madre Tierra). Diciembre 2013.
- Rodríguez, M. C. y otros (2013). “Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”. Informe Preliminar Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social. Disponible en: <http://bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/71>
- Rodulfo, M. B. (2008) Políticas habitacionales en Argentina estrategias y desafíos. Material bibliográfico del *Programa de Actualización Profesional en Hábitat y pobreza en América Latina* de la facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad de Buenos Aires.
- Rosa, P.; Toscani, M. (2018) Construir y habitar. Experiencias en el mejoramiento de viviendas en Buenos Aires. *Revista Mundo Urbano*. Universidad Nacional de Quilmes. Número 50. Disponible en: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2018/288-construir-y-habitar-experiencias-en-el-mejoramiento-de-viviendas-en-buenos-aires>

- \_\_\_\_\_ (2015) Espacios para la transformación: Hábitat y economía Social y Solidaria. En: *Espacio y poder en las políticas de desarrollo del Siglo XXI*. Ariel Oscar García [et.al.] 1a ed. –(Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
- \_\_\_\_\_, García, A.; Motta J. M. (2014) Producción Social del Hábitat y economía solidaria. La experiencia de la Asociación Civil Madre Tierra en el mejoramiento de viviendas del AMBA. Inclusión social en las Economías Regionales. Estrategias participativas y propuestas de articulación social en el territorio. Editorial: Instituto de Investigaciones Geohistóricas. Resistencia; p. 139 – 152.



# 11

## Localización urbana y desigualdad socioespacial. El factor locacional de la vivienda en el acceso a la ciudad

María Florencia Sosa<sup>1</sup>

### Introducción

Durante el Encuentro Interdisciplinario de Estudios Territoriales y Hábitat organizado por el Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat (FAUD-UNC) y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) se presentaron avances sobre la tesis doctoral en curso intitulada: “Localización urbana, desigualdad y estructura de oportunidades en la política habitacional. Estudio de casos en la periferia de la ciudad de Córdoba”<sup>2</sup>. En este escrito se expone una síntesis de dicho proyecto, profundizando en la problematización, y las principales fundamentaciones sobre su relevancia.

El capítulo se organiza en cuatro secciones además de la introducción. En la primera sección, se problematiza sobre el rol de las políticas habitacionales en los procesos que acentúan las desigualdades socioespaciales; en la segunda, se pone el foco específicamente sobre la noción de localización en relación a la vivienda social; en la tercera, se introduce resumidamente el proyecto de investigación y por último, a modo de reflexión final, se pone en consideración el objetivo de la investigación: interpretar en qué medida el espacio urbano actúa como mediador entre los residentes en

---

<sup>1</sup> Becaria Doctoral CONICET, en el INVIHAB GV IDH – CONICET UNC. Doctoranda del Doctorado de Arquitectura (UNC), Magíster en Arquitectura y Urbanismo, con área de concentración en “Teoría, Producción y Experiencia del Espacio” (NPGAU- UFMG), Arquitecta por la FAUD-UNC. [arg.florenciasosa@gmail.com](mailto:arg.florenciasosa@gmail.com)

<sup>2</sup> El proyecto de investigación para este estudio fue aprobado en el programa de Doctorado en Arquitectura de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Córdoba y se lleva a cabo bajo la dirección de la Dra. María Cecilia Marengo.

viviendas resultantes de los programas de políticas habitacionales públicas y la estructura de oportunidades que la ciudad ofrece.

## **Neoliberalismo y desigualdades socioespaciales**

A nivel global, en los años 70 se inicia una nueva etapa de acumulación flexible basada en la formación de vastos mercados, entre ellos el inmobiliario, luego de la cual se produce su desregulación y la apertura para flujos de capitales y mercancías. Según Harvey (1998, p.196) este proceso “ha dado lugar también a redistribuciones sustanciales del ingreso, que han favorecido fundamentalmente a los ya privilegiados”, creándose una creciente pobreza concentrada en las metrópolis que se refleja en el aumento de la diferenciación socio-espacial.

En los años 90 se intensifica la implementación de políticas de corte neoliberal en todo el mundo occidental, incluida Latinoamérica. En consecuencia, se inicia un proceso de urbanización cada vez más excluyente, caracterizado por una metropolización extendida, la fragmentación espacial, el aumento de las desigualdades sociales y la profundización de la segregación residencial, consolidándose estos como algunos de los nuevos rasgos de las metrópolis (Harvey, 1997; Soja, 2008; Marengo y Elorza, 2009; De Mattos, 2010; Davis, 2014; entre otros).

Para atender a la creciente desigualdad, el Estado implementa políticas habitacionales focalizadas para sectores de alta vulnerabilidad social. En América Latina, los planes de construcción masiva de los años 90 y 2000 (Mi Casa, Mi Vida en Argentina, Minha Casa Minha Vida en Brasil, el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006 en México y las viviendas sociales ejecutadas con el Fondo Solidario de Vivienda en Chile) se localizaron en la periferia, en zonas donde la infraestructura era mínima o inexistente. Esta condición, además, modificó de manera sustancial la cotidianeidad y la calidad de vida de las familias destinatarias en los nuevos entornos habitacionales.

Las principales críticas que se le hace al Estado en la implementación de este tipo de políticas habitacionales<sup>3</sup> refieren a la baja calidad de las viviendas construidas y a que han colaborado con el aumento de la segregación residencial, además de no considerar ningún criterio de localización para los proyectos, prevaleciendo la lógica del mercado. Se registran pocos casos donde, desde los ámbitos públicos, se hayan concertado estrategias de gestión del suelo para fines habitacionales (Rodríguez y Sugranyes, 2005).

En el análisis del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) (2004-2009) desarrollado en la ciudad de Córdoba, Falú et al. (2015) apuntan que, si bien el programa cumple con el objetivo de entregar viviendas para sectores con necesidades básicas insatisfechas, a su vez reproduce los problemas históricos en la (re)

---

<sup>3</sup> Para el caso chileno, ver Hidalgo, 2007; para el caso mexicano, ver Ziccardi, 2015; para el caso brasileño ver Amore, Zanin y Cruz, 2015; Rohnik, 2017.

producción de la ciudad. Aun cuando estos planes habitacionales promovidos a través de políticas públicas están dotados de infraestructura básica (agua, energía eléctrica, alumbrado público, cloacas) y equipamientos urbanos, el gran desafío sigue siendo su localización. Estos barrios se encuentran en la periferia urbana, extendiendo la ciudad y los servicios, dificultando y encareciendo la accesibilidad.

Es decir, aunque se supone que las políticas públicas urbanas son instrumentos para la producción de una ciudad más democrática, justa e inclusiva para todos, el Estado, en su afán de dar respuesta al déficit habitacional, no consigue revertir el proceso de urbanización vigente que favorece la segregación y la exclusión.

### **Las políticas habitacionales: desafíos para la “nueva cuestión urbana”**

Según Secchi (2015) la nueva cuestión urbana plantea cuáles son los desafíos de la ciudad en el contexto actual de crisis, del capitalismo y del planeta, que profundizó las limitaciones al derecho a la ciudad y a su vez propició una apropiación desigual de los bienes colectivos de consumo. Para él, esta situación de crisis es vista como una oportunidad para la transformación de las ciudades, tal como ha pasado cada vez que se produjeron cambios sustanciales en la estructura de la ciudad y de la economía. Este proceso se expresaría en su estructura espacial, en las relaciones entre ricos y pobres, y en su imagen. De este modo, el autor coloca a las desigualdades sociales como uno de los aspectos más relevantes de la nueva cuestión urbana.

Siguiendo con su argumento, Secchi (2015) sostiene que, para el urbanismo, el desafío radica en que el proyecto de la ciudad sea instrumento para combatir las desigualdades sociales. Entonces, el desafío más importante para la nueva cuestión urbana es la consecución de lo que Harvey (1977) tempranamente bien definió como justicia social territorial, es decir la búsqueda de una distribución de los recursos sociales a la que se pueda llegar justamente.

Siguiendo la línea de Harvey, Soja (2010) también cree que alcanzar la justicia es un problema intrínsecamente geográfico, donde el desafío es “diseñar una forma de organización espacial que maximice las perspectivas de la región menos afortunada” (p.85).

Una de las formas que contribuirían para alcanzar la justicia socioespacial involucra al enfoque sobre el hábitat, entendido como un enfoque multidimensional superador al de vivienda, tal como es definido en la nueva Agenda Urbana. En este documento se plantea que las viviendas, además de ser dignas, accesibles, eficientes, etc., deben estar “bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas (Naciones Unidas, 2016, p.14).

Para Soja (2010) los recursos asignados a una porción de territorio pueden hacerse de manera más justa cuando hay efectos secundarios socialmente beneficiosos en el patrón locacional o espacial de esos recursos o cuando se intentan reparar problemas

ambientales o sociales inusuales. Es decir, el acceso a los efectos positivos que emanan de la economía urbana es visto como un instrumento para la justicia socioespacial y, consecuentemente, la concretización del derecho a la ciudad.

Sin embargo, los grandes proyectos de planes habitacionales se fundamentan en análisis económicos del tipo costo-beneficio, una metodología que no tiene en cuenta los costos de las familias beneficiadas con las políticas, ni abarca la complejidad del proceso (Mejía, 1999<sup>4</sup>), como por ejemplo las redes sociales y los sistemas productivos que son desmantelados, o las identidades que son desterritorializadas, viendo su potencial de solidaridad debilitado.

## Localización y vivienda

En este punto se profundiza sobre el concepto de localización, se entiende que no es una noción geográfica cartesiana, sino un espacio social reificado, en los términos de Bourdieu (2007), un espacio estructurante y estructurado. Según este autor, la posición social de un individuo se refleja en el espacio físico en que está localizado, produciendo una jerarquía que expresa las distancias sociales.

Santos (2014), agrega que la localización también es la expresión del valor de ciudadanía:

*Cada hombre vale por el lugar donde está; su valor como productor, consumidor, ciudadano depende de su localización en el territorio. Su valor va cambiando, constantemente, para bien o para mal, según las diferencias de accesibilidad (tiempo, frecuencia, precio), independientemente de su propia condición. Las personas con las mismas virtualidades, la misma educación, incluso el mismo salario, tienen un valor diferente según el lugar en el que viven: las oportunidades no son las mismas. Por tanto, la posibilidad de ser más o menos ciudadano depende, en gran medida, del punto del territorio en el que te encuentres. Mientras que un lugar viene a ser condición de su pobreza, otro lugar podría, en el mismo momento histórico, facilitar el acceso a aquellos bienes y servicios que, teóricamente, se le deben, pero que, de hecho, le faltan. (p.107)*

El parámetro determinante para la definición del lugar de residencia en la ciudad de los grupos, es su capacidad social (Castells, 2014). Así, quien tiene niveles de ingresos más altos, tiene mejores oportunidades para elegir su lugar relativo dentro de la malla urbana y aprovechar las diferentes ventajas locacionales, como las de centralidad y accesibilidad (Abramo, 2006). A su vez, la distribución de los lugares de residencia bajo esta lógica, produce una estratificación social y urbana que tendrá carácter de segregación cuando la distancia social entre los grupos tenga una intensa expresión espacial (Castells, 2014).

---

4 La autora analiza específicamente los proyectos de reasentamientos financiados por el Banco Internacional de Desarrollo – BID.

Como ya se ha mencionado, para la vivienda social la localización predominante es periférica, donde los terrenos son más baratos, respondiendo a una lógica mercantil (basada en el precio de la tierra) cuyo interés radica en minimizar los gastos y maximizar las ganancias. Se puede afirmar que la prioridad conferida a la construcción de viviendas sociales relativizó la importancia de su localización.

Giraldo, García, Bateman y Alonso (2008, p.30) asocian la localización a las condiciones de pobreza asegurando que “la pobreza se refiere a las personas y éstas se localizan siempre, física, social e imaginariamente, en un espacio, en un territorio, en un hábitat concreto y específico. Hacer referencia a la pobreza es, en definitiva, hacer referencia inevitable a su localización, es decir, al hábitat”.

Miranda Gasull (2017), a partir de las consideraciones establecidas por la ONU (2012) para evaluar las condiciones habitacionales, (la relación con el entorno y la ciudad) afirma que la concepción de este organismo “vincula al hábitat con la localización principalmente. En el sentido más profundo, un hábitat adecuado es, en suma, desarrollo humano” (p.224).

Abramo (2006), aporta que, cuando una familia elige una localización, lo hace por la posibilidad de modificar sus recursos iniciales, como estrategia de maximización de la función de producción familiar.

Por otro lado, Soldano, Novick, Cravino y Barsky (2018) sostienen que las decisiones habitacionales de las familias, entre las que se incluye la localización de la vivienda, son afectadas tanto por las propias posibilidades prácticas de los habitantes como por la política de habitacional. Los autores, parafraseando a Bourdieu (2001), afirman que

*mientras que las primeras dependen de las preferencias de los agentes y los recursos que estos pueden movilizar o poner a su servicio, la segunda dimensión, fuertemente asociada al estado de la oferta, es el resultado de conjunto de condiciones económicas y sociales entre las que se destacan: la regulación en materia urbano-habitacional, los mecanismos crediticios, los subsidios a la oferta y demanda de vivienda, los incentivos a la industria de la construcción, la construcción directa de viviendas por parte del Estado, la regulación de los alquileres, entre otras. (p.19)*

En los planes de vivienda en Argentina, es el Estado el que compra los terrenos para los proyectos, actuando como agente directo en la localización de las viviendas. La falta de una oferta de suelo asequible para la implantación de los planes de vivienda, así como la ausencia de leyes y políticas que promuevan la creación de suelo urbano para estos fines dificulta, el acceso a mejores localizaciones.

Aunque la evidencia es que las localizaciones que se eligieron para los grandes proyectos habitacionales fueron periféricas, actualmente estos espacios de borde son disputados por otros agentes que los ven como zona de interés para desarrollar otro tipo de urbanizaciones (Marengo, Monayar y Sosa, 2020). Así, las áreas disponibles para la producción de la vivienda social son cada vez más restringidas.



Desde la teoría de la localización, se sostiene que se debe, a los fines previstos, seleccionar aquella que resulta óptima en algún sentido (Fernández-Palacín, 1992). En el caso de la vivienda social, ¿cuál es el criterio, entre los múltiples posibles, que optimicen su localización? Diversos autores (Bourdieu, 2001; Soja, 2010; Secchi, 2015) sostienen que el lugar relativo en el que se reside en la ciudad, influye en el acceso a los recursos urbanos, a partir de facilitar (o no) el acceso a otras estructuras como las sociales, económicas y culturales. Esta capacidad de acceder a los beneficios, bienes, equipamientos, etc., que ofrece la ciudad puede denominarse capital espacial.

Según (Marengo, 2004, p.168) la localización puede entenderse en dos dimensiones, una dimensión espacio-territorial y otra que alude a “las interacciones que pudieran existir (o no) entre los diferentes grupos que se localizan en el espacio urbano” pues son ambas las dimensiones que caracterizan a los procesos de segregación. A su vez, bajo la óptica de Hidalgo (2007), para diseñar políticas que garanticen calidad de vida para los beneficiarios se debe tener en cuenta tanto factores como la distancia a servicios y equipamientos, así como el mantenimiento de las relaciones primarias y secundarias ya establecidas por los habitantes, siendo este el punto donde el concepto de efecto vecindario se torna de utilidad. El concepto de efecto vecindario daría cuenta de la posibilidad de abordar el estudio de la localización considerando las dos dimensiones: la espacial y la social.

Brikman (2020), al analizar los efectos de la localización de asentamiento informales en la ciudad de Buenos Aires, reconoce un acceso diferencial a las externalidades positivas de la ciudad que, junto a su inserción desigual en la estructura urbana y social, y a la configuración de territorios dispares consecuencia de las intervenciones estatales, resultaron en una segregación diferencial. Siguiendo esta línea, diversas autoras (Elorza, 2016 y 2019; Najman, 2018) agregan que, en los programas de vivienda social, además de estos efectos, se refuerza el aislamiento social y los estigmas negativos.

Es de interés entonces estudiar, por un lado, las interacciones a través del concepto de efecto vecindario, dado que no presupone una acción determinista del espacio sobre las relaciones sociales, sino que indaga en las interrelaciones entre las características de los espacios (como infraestructura urbana, oferta de servicios, accesibilidad) y las de los grupos sociales (perfil del grupo y naturaleza de sus interacciones internas y externas) (Teixeira y Souza, 2013).

Este concepto, acuñado en los años 90, se sostiene en la hipótesis: que existe un impacto de las ventajas y desventajas socioeconómicas en las oportunidades de vida de los individuos debido a su inserción en contextos socio-residenciales específicos. Marchetti (2017) hace referencia al efecto vecindario señalando que “si tomamos dos individuos igualmente pobres, con características individuales semejantes, como escolaridad, ingresos y estructura familiar, pero que habitan en lugares diferentes, su

futuro será diferente. A eso se le llama efecto vecindario" (p.14). Es decir, está referido a la incidencia de la localización de la vivienda, en el trayecto de vida de los individuos. Al respecto, Wilson (1987) afirma que hay un impacto de externalidades negativas en la vida de los habitantes de guetos socialmente homogéneos; otros autores como Kaztman (2001) afirman que hay potencialidades de alcanzar mejores condiciones de vida generadas por la proximidad entre habitantes de barrios populares y habitantes de sectores socioeconómicos medios, medio-altos.

A partir de los desarrollos planteados, se proponen dos hipótesis que orientan esta investigación. La primera, afirma que el efecto vecindario favorecería la estructura de oportunidades presente en una determinada localización; la segunda, que la relación entre desigualdad social y desigualdad espacial resultante de la implementación de políticas habitacionales (planes y programas), puede ser caracterizada a través del efecto vecindario.

Para Kaztman (1999) las oportunidades se definen como probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades, mientras que el término "estructura" alude al hecho que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan a su vez el acceso a otras oportunidades.

La cuestión de la vivienda, asociada a su precariedad, es un problema urbano de larga data. En 1948, luego de ser ampliamente discutida, la vivienda adecuada fue incluida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a partir de lo cual se incorpora a la Carta Magna de nuestro país. Según Gómez (2013), en 1957, atendiendo a las disposiciones de los Tratados Internacionales, se incorpora en la norma constitucional ( artículo 14 bis) el derecho a garantizar el acceso a una vivienda digna, derecho que se mantuvo en la reforma constitucional del año 1994. Sin embargo, a pesar de que tiene su lugar en el ordenamiento jurídico de nuestro país, los datos de la realidad muestran que lejos se está de alcanzarse plenamente este derecho.

Al analizar la diferencia jurídica entre vivienda adecuada y vivienda digna, Mejía-Escalante (2016) menciona:

*la vivienda adecuada debe ser garantizada por el Estado, destaca que la vivienda no debe ser percibida solo como una estructura física que sirva nada más que de abrigo, sino también como el lugar donde las personas moran y desarrollan su vida. Define una adecuada housing desde varios componentes: 1) la estructura física; 2) el lugar de construcción del domicilio en áreas seguras; 3) la facilidad de infraestructura; 4) el costo accesible; 5) la localización que permita acceso a empleo y a los servicios urbanos; 6) la seguridad de la tenencia para todo tipo de dominio y ocupación; 7) la protección contra formas de discriminación; 8) el derecho a participar de decisiones sobre la vivienda y a seleccionar su localización; 9) el derecho a viviendas adecuadas para habitantes de calle y otros grupos vulnerables; 10) la protección física, el bienestar y la seguridad; 11) la sensación de pertenecer a una familia, una comunidad o una nación; 12) el respeto, la autoestima, la aprobación, la dignidad humana y el*

*autorrespeto; 13) la libertad para permitir el desarrollo de talentos y capacidades.” (Leckie, 1992, apud Mejía-Escalante, 2016, p.300, el resaltado es nuestro).*

Como se ha mencionado en la sección anterior, es el Estado, por medio de su política urbana, el que debe responder para satisfacer el derecho a una vivienda digna. Esta se entiende como parte del hábitat, “concebido tanto como lugar de permanencia del ser humano como del conjunto de hechos geográficos relativos a su residencia: el habitar humano demanda sentido y lo obtiene en su proceso de socialización a través, entre otras, de su inserción en el lugar” (Giraldo et al., 2006, p.27), por lo que debe contar entre sus atributos con una localización adecuada.

En América Latina, Brasil presenta un avance en materia de legislación y planificación con la implementación de un instrumento denominado “Zonas Especiales de Interés Urbano - ZEIS”, contemplado en la ley conocida como “Estatuto de la Ciudad”, donde se definen vacíos urbanos destinados a proyectos habitacionales para los sectores de bajos ingresos. Así, terrenos bien localizados y provistos con infraestructura y servicios urbanos son aprovechados para garantizar el derecho a la vivienda y a la ciudad, de los sectores desposeídos.

Por su lado, Ecuador establece en su Constitución que “(se) generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano” (República del Ecuador, 2008) y en su Plan Nacional para el Buen Vivir (República del Ecuador, 2009) define a la vivienda digna con una concepción amplia que incluye la provisión de bienes y servicios públicos de calidad en cuanto a accesibilidad, transporte, saneamiento, habitabilidad, etc.

En el Programa Nacional de Suelo Urbano, lanzado en el año 2020 en Argentina, que tiene por objetivo “vincular la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles” (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020) se puede suponer que las políticas habitacionales tendrán otro enfoque y que las políticas públicas urbanas serán instrumentos para la producción de ciudades más democráticas, justas e inclusivas para todos.

Según Rodríguez y Sugranyes (2005) es fundamental que el Estado cuente con instrumentos de intervención y regulación del mercado del suelo para poder modificar la tendencia de que la ciudad se extienda, tal lo define el mercado.

## **Sobre el proyecto de investigación**

A partir de la problematización presentada en las secciones anteriores, se resume el proyecto de investigación de tesis doctoral. El objetivo general es identificar los efectos de la localización residencial en programas habitacionales públicos para población vulnerable, en relación con la estructura de oportunidades del contexto de inserción espacial-urbano. Son objetivos específicos: (a) comprender las relaciones entre la

dimensión espacial y la social de la desigualdad, mediatizada por la estructura de oportunidades del contexto de localización; (b) indagar sobre el “efecto vecindario”<sup>5</sup> y su incidencia en las estructuras de oportunidades derivados de la localización de las políticas habitacionales; y (c) evaluar el impacto de las políticas habitacionales públicas sobre la forma de producción de la ciudad y su papel en el mecanismo de reproducción de la pobreza.

En otras palabras, se pretende definir cómo incide la localización de la vivienda en las oportunidades de vida de los individuos, para así obtener indicadores del “efecto vecindario” como un factor interviniente en la definición de las mejores localizaciones para nuevos planes habitacionales, vinculado al concepto de “capital espacial”. Este concepto, refiere a un tipo de recurso urbano que deriva de la combinación de condiciones materiales objetivas y socioculturales subjetivas, no solo como un atributo del territorio que depende de las configuraciones espaciales (infraestructura, accesibilidad, etc.), sino también de la dimensión del espacio vivido (capital de entorno y relacional) (Lévy, 1994).

La investigación propone un estudio de casos. A partir del análisis de la dinámica urbana del fenómeno de la segregación residencial en la ciudad de Córdoba, en el período 2001-2008, realizado por Marengo y Elorza (2014), se seleccionarán dos barrios a ser estudiados en base al criterio de: nivel de homogeneidad/heterogeneidad externa, referidos a la similitud (homogeneidad) o discrepancia (heterogeneidad) de los indicadores entre el caso y su entorno. Este criterio tiene por objetivo comparar dos contextos de vecindario diferentes, para indagar sobre el efecto que una localización específica tiene para los habitantes.

Se propone analizar los datos empíricos en función de categoría analíticas<sup>6</sup>. Se formularán a partir de dos escalas vivenciales en relación a la localización de la vivienda: la primera es la de la proximidad de entorno o local; la segunda es la externa, la de la accesibilidad a otros espacios urbanos y las redes de relaciones.

Metodológicamente, se propone un abordaje cuantitativo, y cualitativo, para indagar sobre las relaciones (sean de la esfera espacial, sean de la esfera social) que se den en el territorio (prácticas socioespaciales) que devienen de las condiciones de localización de los conjuntos habitacionales. Se pretende discutir una estrategia que colabore en el diseño de políticas habitacionales como punto clave para propiciar un desarrollo urbano sostenible.

### **A modo de reflexión final**

Siguiendo a Secchi, (2015) las políticas públicas (incluido el urbanismo) han contribuido con la formación de un espacio cada vez más diferenciado y excluyente

---

5 Se usan las comillas para referirnos a conceptos en definición.

6 Al sistematizar los trabajos en materia de efectos vecindario, Galster (2012) clasifica en cuatro los mecanismos en que se da este efecto siendo: (1) socio-interactivos, (2) ambientales, (3) geográficos e (4) institucionales.

de diferentes injusticias espaciales, siendo que “habrían debido y podido combatir con más eficacia” (p.17) las consecuentes injusticias socioespaciales.

Las viviendas realizadas por el Estado para los grupos sociales vulnerables se construyen en la periferia, donde los servicios públicos urbanos son precarios, el transporte público es deficiente, las opciones recreativas y comerciales son escasas y poco diversas. La localización periférica de las viviendas de interés social hace que sus residentes difícilmente puedan acceder a las centralidades urbanas, donde se concentran las mejores ofertas de servicios urbanos y las oportunidades de empleo, ya sea de la economía formal o informal. Esta dificultad se da por el costo del desplazamiento, ya sea en valor monetario, como en tiempo (que se emplea en desplazamiento). O sea, se priva a los pobres urbanos de la mejor calidad de vida y los beneficios que la urbanización supone.

En Córdoba, la ejecución de dos de los programas más importantes en materia de política habitacional (Mi casa, Mi Vida y Plan Federal de Construcción de Viviendas-PFCV), con efectos en la segregación residencial socio-económica y fragmentación espacial (Marengo, 2004), ponen en evidencia la necesidad de la aplicación de indicadores que den cuenta de, entre otras variables, el impacto de las decisiones sobre la localización de los planes de vivienda de construcción estatal (Falú, Marengo, Monayar y Elorza, 2015).

Hay una demanda por entender cómo (y en qué medida) el espacio urbano posibilita o impide el acceso de los individuos a la estructura de oportunidades que la ciudad ofrece. Se presupone que la igualdad en el acceso a las oportunidades urbanas promovería una mayor justicia espacial, siendo el territorio un determinante de cómo se distribuyen estas oportunidades, incluso en los espacios urbanos periféricos.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2006). *La ciudad caleidoscópica*. Cartoné.
- Amore, C. S., Zanin L. S y Cruz M. B. R. (Ed.) (2015) *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Letra Capital.
- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Manantial.
- Bourdieu, P. (2007). Efectos de lugar. En: P. Bourdieu (dir.) *La miseria del mundo*, 119-124. Fondo de Cultura Económica.
- Brikman, D. (2020) *Efectos de la localización en territorios informales segregados. Intervenciones estatales, configuraciones socio-urbanas, prácticas de movilidad cotidiana de lxs residentes de Villa 15 y Rodrigo Bueno*. Quid 16 N°13, 379-386.
- Castells, M. (2014). *La cuestión urbana*. 1974, 1ª edición. Ed. Siglo Veintiuno.
- Davis, M. (2006). *Planeta de ciudades miseria*. Akal.

- De Mattos, C. A. (2010). Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento. *EURE Revista De Estudios Urbano Regionales*, 36(108), 167-179.
- Elorza, A. L. (2016) Segregación residencial socioeconómica y política pública de vivienda social. El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina). *Revista Cuaderno urbano*, 20 (20), 71-94. <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/943/803>
- Elorza, A. L. (2019) Segregación residencial y estigmatización territorial. Representaciones y prácticas de los habitantes de territorios segregados. *Revista EURE*, 45 (135), 91-109. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2903>
- Falú, A., Marengo, C., Monayar, V., y Elorza, A. (2015). La política habitacional del Programa Federal de Construcción de Viviendas: su implementación en la ciudad de Córdoba. *Vivienda & Ciudad*, 2, 72-77.
- Fernández-Palacín, F. Algunas ideas sobre análisis locacional. *Cuadernos de Geografía* (02149869)- 1992, n. 3 -pp. 49-58
- Galster, G. C. (2012) The Mechanism(s) of Neighborhood Effects: Theory, Evidence, and Policy Implications. In: HAM, Maarter Van; MANLEY, David; BAILEY, Nick; SIMPSON, Ludi; MACLENNAN, Duncan (Org.). *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*. Dordrecht: Springer, 2012. p. 23-56.
- Giraldo F., García, J., Bateman, A. y Alonso, A. (2006). *Hábitat y Pobreza. Los objetivos del desarrollo del Milenio desde la Ciudad*. ONU-Hábitat.
- Gómez, T. Z. (2013). El derecho humano a una vivienda adecuada. "La sentencia constitucional: una importante llave para el acceso a la vivienda adecuada", en la obra "Derecho Procesal Constitucional"; *Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional*. VC-Editores Ltda. Bogotá Colombiana.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Editorial Siglo XXI.
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu editores.
- Hidalgo, R. D. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE (Santiago)*, 33(98), 57-75.
- Kaztman, R. (1999). *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Oficina de la Cepal en Montevideo.
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. CEPAL (75), 171-189.
- Leckie, S. (1992). *From Housing Needs to Housing Rights: an Analysis of the Right to Adequate Housing under International Human Rights Law*. The International Institute for Environment and Development (IIED).
- Lévy, J. (1994). *L'espace legitime*. Presses de Sciences Po.
- Marchetti, E. (2017). *Desigualdade socioespacial e o efeito-vizinhança em favelas de Belo Horizonte*. [Disertación de Maestría, Universidades Federal de Minas Gerais]. UFMG. <http://hdl.handle.net/1843/MMMD-AU8R7U>
- Marengo, C. (2004). Una aproximación a la segregación residencial, como punto de partida en la formulación de políticas. *Revista INVI*, 19(50), 167-183.
- Marengo, C. y Elorza, A. (2009). Globalización y políticas urbanas: La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza

- urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes. *Cuaderno Urbano*, 8(8), 7-
- Marengo, C. y Elorza, A. (2014). Tendencias de segregación residencial socioeconómica: el caso de Córdoba (Argentina) en el período 2001-2008. *EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 40(120), 111-133.
- Marengo, C., Monayar, M. V. Y Sosa, M. F. (2020) Producción residencial y desigualdades espaciales, una lectura territorial para la planificación del crecimiento urbano. Ponencia en: *XIV Seminario Internacional de Investigación Urbana y Regional*. Asociación Colombiana de Investigadores Urbano-Regionales ACIUR.
- Mejía-Escalante, M. (2016). La vivienda digna y la vivienda adecuada. Estado del debate. *Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo*, 9(18), 292-307.
- Miranda Gassull, V. (2017). El hábitat popular. Algunos aportes teóricos de la realidad habitacional de sectores desposeídos. *Territorios*, (36), 217-238.
- Naciones Unidas (2016). *Nueva Agenda Urbana*. Naciones Unidas.
- Najman, M. (2018). El efecto habitar la vivienda social sobre trayectorias residenciales, socio-ocupacionales y estructuras de oportunidades de hogares relocalizados. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (10), 418-423.
- ONU-Hábitat. (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat.
- República del Ecuador (2008) *Constitución del Ecuador*. Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador.
- República del Ecuador (2009) *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009 - 2013*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Rodríguez A. y Sugranyes A. (2005). El problema de vivienda de los "con techo". En: *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Rodríguez A. y Sugranyes A (Eds) Ediciones SUR
- Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM Editores.
- Santos, M. (2014). *O espaço do cidadão*. Editora da Universidade de São Paulo.
- Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Los Libros De La Catarata.
- Soja, E. (2008) *Postmetrópolis*. Traficante de Sueños.
- Soja, E. (2010). *Seeking Spatial Justice*. University of Minnesota Press.
- Soldano D, Novick A., Cravino, M. C. y Barsky A. (2018). Introducción. Segregación, cuestión social y nuevas territorialidades. En: *Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina / Andrés Barsky ... [et al.]; compilado por Daniela Soldano ... [et al.]*. - 1a ed. – Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018.
- Teixeira, L. A. y Souza, L. S. (2013). Efeito território. Explorações em torno de um conceito sociológico. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 13, 381-402.
- Wilson, W. J. (1987). *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*. University of Chicago Press.
- Ziccardi, A. (2015). *¿Cómo viven los mexicanos? Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*. Universidad Nacional Autónoma de México.

## Dificultades para alquilar en la ciudad de Córdoba desde una perspectiva de género

Alejandro Brunelli Giorgis<sup>1</sup>

### Introducción, definiciones conceptuales y abordaje metodológico

El alquiler residencial es la forma de tenencia que más creció en Argentina y los países de la región en las últimas décadas (Blanco, Fretes y Muñoz, 2014), llegando a alcanzar cerca del 30% de los hogares en la Ciudad de Córdoba (EPH, 2018), lo que revirtió una tendencia histórica de acceso a la vivienda en propiedad. Distintxs autorxs explican este proceso en función de la especulación sobre el suelo que generó la inversión inmobiliaria de las últimas décadas y la brecha que se pronunció entre el valor del suelo y los salarios, lo cual repercutió en un aumento de la necesidad de alquilar una vivienda en detrimento de las oportunidades de compra (Cosacov, 2012; Fernández Wagner, 2014; Rodríguez, Rodríguez y Zapata, 2015). En forma paralela, un número importante de personas no pueden acceder al alquiler por los requisitos que el mercado impone, agravados por las desigualdades en las relaciones entre propietarixs e inquilinxs, tanto en el mercado formal como en el informal (Reese, 2014; Habitar Argentina, 2018).

La Ciudad de Córdoba se encuentra atravesada por la dinámica espacial mercantilizadora característica del contexto urbano desigual latinoamericano, con dificultades para acceder al hábitat por parte de muchos sectores. Frente al marcado proceso de inquilinización y déficit habitacional, la política pública local continuó

---

<sup>1</sup> Arquitecto y Magister en Gestión y Desarrollo Habitacional por la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba. Becario de Maestría de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNC con lugar de trabajo en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (período 2018-2021). [a\\_brunelli@hotmail.com](mailto:a_brunelli@hotmail.com)



dirigida a la construcción de viviendas en propiedad, ligada a la dinamización económica, sin abordar los marcos regulatorios tendientes a pensar nuevas modalidades. En ese sentido, el Estado Municipal y Provincial - desde hace más de diez años- promueve la relocalización de asentamientos informales hacia las afueras de la ciudad y la “revitalización estratégica” de barrios pericentrales, lo cual repercute en procesos de expulsión, segregación y gentrificación (Elorza, 2016; Monayar, 2016). Las dificultades para acceder a la vivienda y la ciudad se ven agravadas por las múltiples cuestiones que atraviesan nuestra sociedad entre ellas las de géneros y por la persistencia de un abordaje patriarcal en la planificación urbana (Segato, 2016; Falú, 2017). Los datos actuales dan cuenta una “feminización de la pobreza” y de mayores desigualdades, vinculadas principalmente a la división sexual del trabajo, la brecha salarial entre géneros y la mayor precariedad e informalidad laboral en las mujeres e identidades sexo-genéricas diversas (Federici, 2018). En relación específica a los alquileres, esto se traduce directamente en dificultades para el acceso por la imposibilidad de justificar solvencia económica y laboral que es el eje de los requisitos del código civil (garantías, comisiones, montos de ingreso), a lo que se le suman restricciones de índole legal y socio-cultural y situaciones de discriminación por género o identidad de género.

El presente trabajo se enmarca en el desarrollo de una investigación de maestría que tiene como objetivo general indagar sobre el acceso a la vivienda en alquiler en la Ciudad de Córdoba, profundizando desde el derecho a la ciudad y la perspectiva de género. En esta oportunidad, se plantea dar cuenta de la situación que atraviesan los hogares inquilinos a cargo de mujeres, la relación valor/salario/localización y las dificultades de acceso a la vivienda por esta modalidad, a partir del análisis de datos censales, relevamiento de clasificados, índices salariales y mapeos. A la vez, se muestran avances a partir de una encuesta virtual que permitió profundizar sobre las dificultades que tienen mujeres y otras identidades de género disidentes para acceder al alquiler en la ciudad.

Al hablar de perspectiva de género nos referimos a una herramienta teórica, política y metodológica para comprender procesos sociales. El género como categoría cuestiona la preeminencia de la visibilidad social de los varones como representativa del colectivo social y permite comprender las desigualdades de las mujeres y la población LGBTIQ+ respecto a los hombres, construida históricamente a partir de las diferencias biológicas (Falú, et al., 2012). Distintas autoras conceptualizaron la relación existente entre esa división sexual y las construcciones simbólicas de lo masculino y lo femenino en el espacio (Jacobs, 1961; Massey, 2001), interpelando las nociones universales y hegemónicas del urbanismo.

Los desarrollos teóricos de los feminismos en torno al urbanismo permiten poner atención en las desigualdades, el uso y la vida cotidiana según géneros, sin omisiones de sujetos (Falú, 2017; Rico y Segovia, 2017; Rainero y Dalmazo, 2011). Falú (2019) señala que, para incorporar la dimensión de género en las cuestiones urbanas y

habitacionales, es central por un lado considerar las transformaciones socio-demográficas de la sociedad, es decir, los tipos de hogares, número de personas dependientes, priorizando los hogares a cargo único de mujeres, responsables por excelencia del cuidado. En segundo lugar, considerar la dimensión sexual del trabajo que se omite en las políticas y afecta al uso de las ciudades y las viviendas y a la vez, se reproduce en la planificación de las ciudades.

Otra cuestión central desde esta perspectiva, es reconocer e incorporar las voces y la participación de las mujeres en los procesos de investigación así como en el planteo y la definición de las políticas habitacionales y urbanas (CISCSA, 2016). Bajo este marco, el derecho a la ciudad de lxs sujetxs omitidxs se erige en categoría no solo teórica o jurídica, sino política, la cual avanza como parte de los procesos de resistencia impulsados desde los distintos movimientos sociales y feministas<sup>2</sup>.

En la primera parte del trabajo, se analiza la situación actual de los hogares inquilinos con jefatura femenina de la ciudad de Córdoba a partir de datos censales y su evolución en la última década. Para este análisis se tomaron datos de la Encuesta Permanente de Hogares- EPH- del Gran Córdoba del período 2010-2019 y en particular del año 2019. Se toman los datos del Gran Córdoba de la EPH para tener cifras actualizadas en relación al Censo 2010 y porque son representativos de la Ciudad de Córdoba, ya que el 95% de las personas encuestadas son del Distrito Capital. Para caracterizar y comparar los hogares inquilinos según jefatura se han tenido en cuenta distintas variables como el rango etario de la persona a cargo, la composición del hogar (tipos de hogar y número de integrantes), los tipos de viviendas alquiladas y los ingresos promedio y según deciles.

En una segunda parte, se muestran resultados de una encuesta virtual dirigida a mujeres e identidades de género disidentes (que identifica dificultades para alquilar) realizada durante el año 2019. Además de incluir otros géneros no contemplados en las estadísticas oficiales, la encuesta buscaba territorializar las dificultades en la ciudad, reconocer cuestiones estructurales vinculadas a la formalidad en el empleo y la brecha salarial, identificar otras dificultades y situaciones de discriminación vinculadas al género o a la identidad de género y conocer posturas al respecto de cómo mejorar el acceso al alquiler.

## **Algunos análisis y resultados**

En relación al proceso de inquilinización mencionado al inicio, el Cuadro 1 muestra la evolución en la Ciudad de Córdoba entre períodos censales. Según el Censo del año 2010, 111 mil eran los hogares conformados por inquilinxs en la ciudad de Córdoba,

---

<sup>2</sup> Existen numerosas corrientes teóricas y políticas en torno a los feminismos, la vivienda y la ciudad que en este trabajo breve intentamos simplificar. Para ampliar información, consultar el Capítulo 1 de la tesis de maestría mencionada, bibliografía de Falú y/o la web de la organización CISCSA ([www.ciscsa.org.ar](http://www.ciscsa.org.ar)).

lo que representaba un 27% del total de hogares de la ciudad y verifica un aumento considerable en relación al Censo 2001. Las cifras de la Encuesta Permanente de Hogares- EPH- de 2018 dan cuenta de más de 130 mil hogares conformados por inquilinxs. El aumento porcentual de hogares inquilinos en el período 2010-2018 es inferior al de 2001-2010. En paralelo, se puede comprobar un decrecimiento de los hogares propietarios entre todos los períodos intercensales en términos porcentuales del total de hogares. En el último período, también se aprecia un aumento en la condición de acceso a la vivienda por estrategias de ocupación.

Hogares <sup>3</sup>	Censo 2001		Censo 2010		EPH 2018	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad <sup>4</sup>	Porcentaje
Propietarios	238.261	67%	260.050	62%	260.039	58%
Inquilinos	73.381	20%	110.880	27%	132.261	29,5%
Ocupantes	47.762	13%	43.307	11%	56.043	12,5%

**Cuadro 1.** Incremento de hogares inquilinos y decrecimiento de hogares propietarios en la Ciudad de Córdoba entre períodos censales. Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales de Población y Hogares.

Si bien existe población en condición de inquilinxs en todos los barrios de la ciudad, se observa una mayor concentración en el área central y pericentral y en algunos sectores del área periférica, generalmente de bajo nivel socio-económico. La gran cantidad de hogares inquilinos en los barrios céntricos puede ser explicada por un lado, por la cercanía con la ciudad universitaria que incrementó el asentamiento de la población estudiantil en esas áreas, y por otra parte, por la inversión inmobiliaria de las últimas décadas, lo que incrementó la cantidad de viviendas en alquiler, generando también un proceso de especulación y aumento del valor de los alquileres. En estas áreas la cantidad de inquilinxs es mayor que la de propietarios (Brunelli, 2020).

Algunas dificultades para el acceso a la vivienda en alquiler se deben a algunas limitaciones derivadas de lo establecido en el Código Civil y Comercial de la Nación- CCCN- tales como: la comisión inmobiliaria a pagar por lxs inquilinxs, la exigencia de garantías de sueldos que cubran más allá del valor del alquiler, escrituras que

3 Las categorías de hogares según régimen de tenencia se han agrupado en tres grupos: Propietarios (propietarios de vivienda y terreno y propietarios vivienda sola), Inquilinos (Inquilinos) y Ocupantes (ocupantes por pago de impuestos, ocupantes en relación de dependencia, ocupantes de hecho con o sin permiso y otras situaciones).

4 Dado que la EPH tiene datos de Gran Córdoba, la cantidad de hogares se ha ajustado según las proyecciones del año 2018 para la Ciudad de Córdoba para que los datos sean comparativos con los censos.

demuestren propiedad de inmuebles, depósitos de adelanto. Significativas son las exclusiones por causales injustificadas que establecen inmobiliarias o propietarixs y que niegan las condiciones de la reproducción social, tales como: hijos y familias numerosas<sup>5</sup>. Este panorama se dificulta aún más ante los escenarios de crisis socio-económica, como la de los años 2016-2019, y la variación y aumento del valor de los alquileres que no se corresponden con las actualizaciones salariales, la inflación o el incremento de las tarifas de los servicios básicos.

En los últimos diez años, la jefatura femenina viene creciendo en el Gran Córdoba. En el año 2019, residían en la ciudad 280 mil hogares con jefatura femenina, un 52% del total de los hogares, mientras que en el 2010, el 39,5% de los hogares se relevaron con una mujer como jefa de hogar. Esta tendencia de crecimiento también se verifica en los hogares que alquilan, ya que son 76.736 hogares inquilinos a cargo de mujeres en el año 2019, lo que representa un 49,6% del total de hogares inquilinos, en relación a los 54.478 hogares que había en el año 2010, lo cual representaba un 42,6%. Este incremento se intensifica a partir del año 2016 (ver totales Cuadro 2), con estrechas relaciones a la profundización de la crisis socio-económica y el aumento de la pobreza de los últimos años.

Composición del hogar	2010		2015		2019	
	Hogares Jef. Masc.	Hogares Jef. Fem.	Hogares Jef. Masc.	Hogares Jef. Fem.	Hogares Jef. Masc.	Hogares Jef. Fem.
<b>Extendido</b>	9.166	10.120	6.463	11.576	6.792	12.298
<b>Monoparental</b>	1.892	11.583	2.120	11.374	3.330	16.728
<b>No familiar</b>	4.366	2.571	4.556	1.554	3.006	1.376
<b>Nuclear</b>	31.860	4.292	30.146	3.454	22.209	9.758
<b>Pareja</b>	11.688	3.808	8.075	4.408	11.605	9.471
<b>Unipersonal</b>	14.224	22.105	22.264	21.898	31.063	27.105
<b>Total</b>	73.198	54.478	73.624	54.262	78.006	76.736

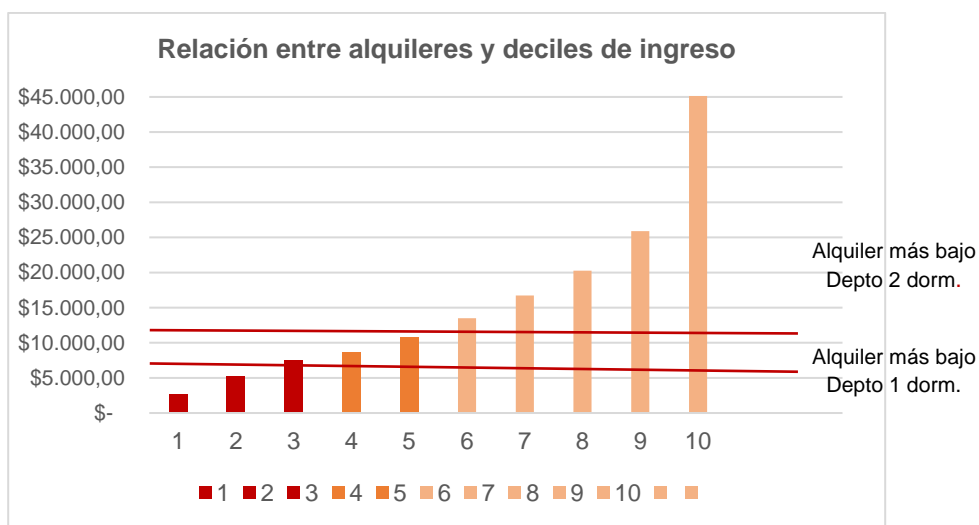
Cuadro 2. Evolución de la composición de los hogares que alquilan en la Ciudad de Córdoba. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH 2010, 2015 y 2019.

En relación a los datos analizados es importante señalar el incremento y mayor número de los hogares monoparentales y extendidos con jefatura femenina, en particular cuando se agudiza la crisis de los últimos años (ver Cuadro 2). Teniendo en cuenta las tipologías alquiladas no hay marcadas diferencias entre varones y mujeres, a excepción del mayor número de jefas de hogar que alquilan en hoteles, pensiones

<sup>5</sup> Información extraída de consultas, encuestas e informes de las organizaciones de inquilinxs, en particular Inquilinos Córdoba que trabaja en la ciudad.

y otros locales en 2019, vinculados al alquiler informal o precario. Además, se puede verificar una brecha del 24 por ciento entre el promedio de ingresos totales de los jefes varones en función del percibido por las mujeres (2019), lo cual repercute en las posibilidades de alquiler. A esto se le suma la alta tasa de informalidad del empleo en las mujeres, la mayor dedicación a las tareas de cuidado y la desigualdad de ingresos entre deciles.

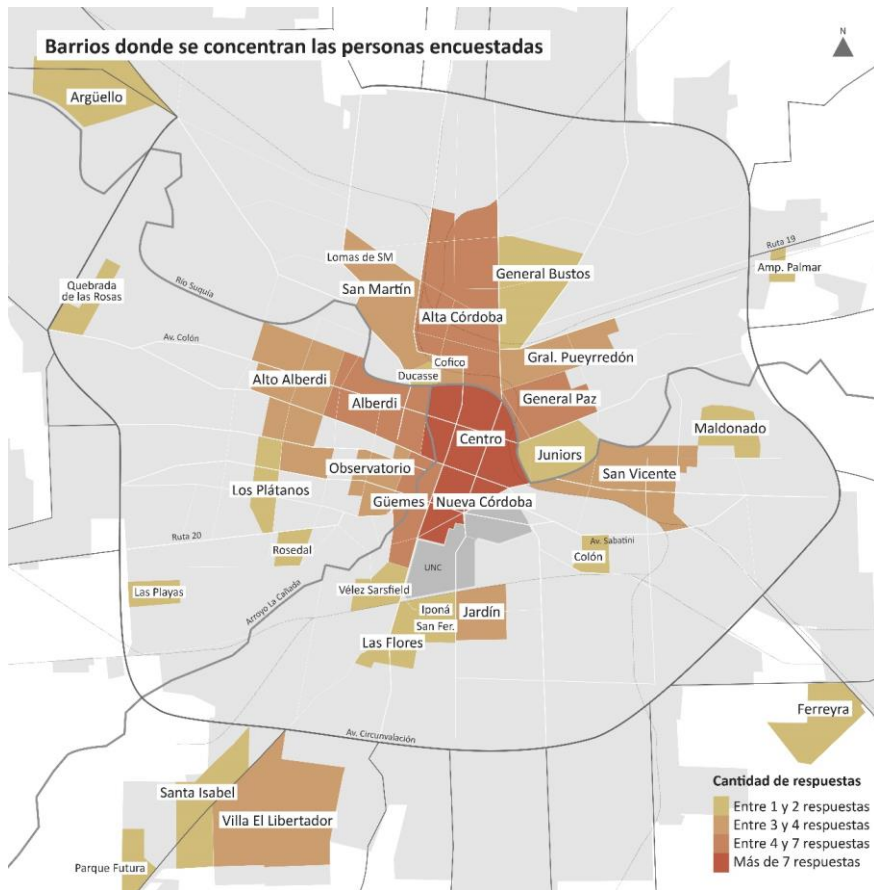
Si analizamos la capacidad de acceso al alquiler según deciles de ingreso de los hogares con jefatura femenina, se puede dar cuenta que en el año 2018 los dos deciles de ingresos más bajos (1, y 2) no alcanzaban el valor más bajo de alquileres de un dormitorio y el tercer decil apenas alcanzaba ese valor (Ver Cuadro 3)<sup>6</sup>. Al sumar la cantidad de hogares correspondientes a esos deciles se puede inferir que aproximadamente un 16% de esos hogares (11.624) no tenía la posibilidad de acceder a la vivienda a través del alquiler en la Ciudad de Córdoba. Otro dato significativo es que los cinco deciles de ingresos más bajos no llegan al valor más bajo de alquileres de dos dormitorios, lo cual limita aún más las posibilidades de los hogares de bajos ingresos a cargo de mujeres conformados por más de dos personas (cerca del 30% del total de hogares).



**Cuadro 3.** Relación entre el valor mensual de la vivienda en alquiler y los deciles de ingreso de los hogares inquilinos a cargo de mujeres de la Ciudad de Córdoba en 2018. Fuente: Elaboración propia en base a datos de deciles según ITJ de la EPH 2018 Gran Córdoba.

<sup>6</sup> Los valores de alquiler se han obtenido a través de un relevamiento de clasificados y portales web durante los años 2018 y 2019 (Brunelli, 2020).

Para profundizar en la identificación de las dificultades de mujeres e identidades de género disidentes para acceder al alquiler, se realizó durante 2019 una encuesta a través de redes sociales, páginas web y mensajería digital, coordinada conjuntamente con la organización Inquilinxs Córdoba y con el apoyo en la difusión de la organización feminista CISCOSA. La encuesta fue respondida por 380 personas, de las cuales 355 se identificaron como mujeres, 15 personas como trans o travestis, 7 como no binarixs y 3 prefirieron no aclarar su identidad de género. El tamaño de la muestra es acorde a la búsqueda de representatividad en relación al número de hogares inquilinos pero la modalidad de implementación de la encuesta no cumple con el requisito de aleatoriedad.



**Gráfico 1.** Barrios donde alquilan las personas encuestadas. Fuente: Elaboración propia.

Las mujeres y disidencias que alquilan en la Ciudad de Córdoba son en su mayoría población joven de entre 18 y 35 años. Se observan alquileres en todos los grupos de edad productiva y menos casos de edad jubilatoria, con la salvedad de que por la modalidad digital de la encuesta puede haber una preminencia de respuestas de personas con acceso y manejo a internet y TIC. En relación a los tipos de vivienda en alquiler, el 90% de las encuestadas se encuentran en casas o departamentos de 1 a 3 dormitorios. Es importante señalar un número importante de casos de alquiler de piezas de inquilinatos, hoteles o casas de terceros y de monoambientes los cuales representan el 10% del total, porcentaje más elevado al relevado con la EPH.

La mayoría de las personas encuestadas se encuentran en los barrios centrales y pericentrales de la ciudad y en algunos sectores del área intermedia o periférica (ver Gráfico 1). Aparecen más localizaciones en relación a las obtenidas con el censo 2010 que es el último dato por barrio, lo cual permite inferir un incremento de los hogares inquilinos y en particular aquellos a cargo de mujeres en barrios periféricos. La vinculación entre vivienda y localización en la ciudad es clave y determinante en el acceso a servicios y bienes urbanos (transporte público, espacios públicos, equipamientos educativos, de salud y de cuidados), en particular para las mujeres que son las que están mayoritariamente a cargo de las tareas reproductivas (Rico y Segovia, 2017).

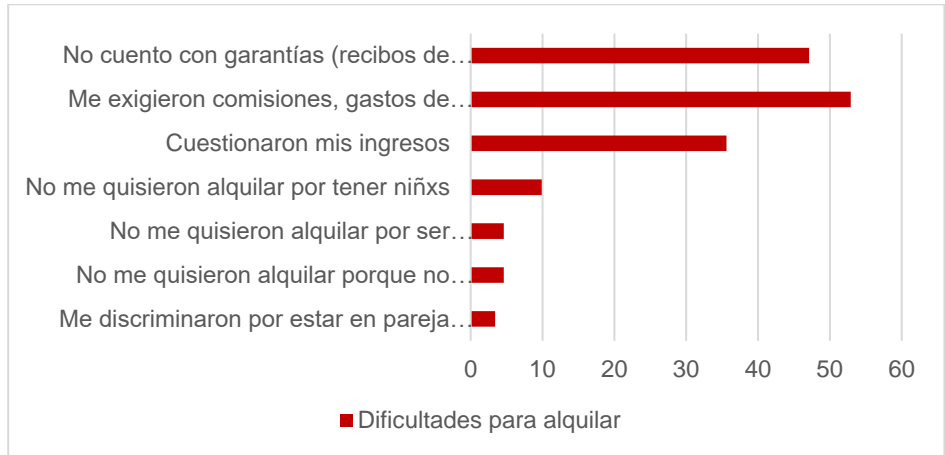
El promedio de ingresos destinados al pago solo del alquiler es del 50%, 3 puntos porcentuales por encima del promedio determinado por la encuesta de las organizaciones de inquilinxs durante 2019. Esto constituye una cifra preocupante dado el promedio de ingresos inferior percibido por las mujeres jefas de hogar en función a los hombres y el gran porcentaje de hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. El 27% de las encuestadas destina más del 60% de sus ingresos al pago del alquiler. Al respecto, si bien no hay un acuerdo entre expertxs, organizaciones e inquilinxs sobre cuánto sería un porcentaje razonable de lo que se destina del salario al alquiler o cual debiera ser un porcentaje máximo, se estima que la cifra de 30% como máximo permitiría el pago del alquiler y la sostenibilidad de otros gastos de subsistencia y recreación<sup>7</sup>. Si analizamos la situación de las personas encuestadas, solo un 20% destina hasta un 30% de sus ingresos al pago del alquiler.

Vinculando la mayor precariedad laboral y de ingresos, con la encuesta se verificó que el 50% de las mujeres y disidencias encuestadas no cuenta con las garantías exigidas para alquilar o no puede afrontar los gastos de contratos, comisiones y depósitos (ver Cuadro 4). La exigencia de la tenencia de propiedad como garantía de acceso al alquiler afecta diferencialmente en las mujeres ya que las propiedades están concentradas mayoritariamente en hombres o en hogares a cargo de hombres. Además, una gran cantidad fue cuestionada por sus ingresos, fue rechazada por la tenencia de hijxs y/o no pudo alquilar en tanto “no hay un varón formando parte del

---

7 Información extraída de los distintos debates por la Ley Nacional de Alquileres aprobada en junio de 2020.

núcleo familiar". Esto, además de constituirse en hechos de violencia o discriminación por género, permite explicar en parte el desplazamiento hacia el mercado informal de alquileres.



Cuadro 4. Dificultades para alquilar de las personas encuestadas (%). Fuente: Elaboración propia.

Las personas trans, travestis y de identidad no binaria que respondieron la encuesta señalan algunas situaciones de discriminación para alquilar, con incumplimientos de la Ley de Identidad de Género. Algunas de ellas reportan además muchas dificultades para sostener el pago de alquileres y amenazas frecuentes de desalojo de los espacios que alquilan, en la mayoría de los casos habitaciones en hoteles o pensiones.

Para conocer las voces y las opiniones de las mujeres y disidencias se incorporó una pregunta abierta al respecto de propuestas para mejorar de acceso a la vivienda en alquiler, donde la mayoría señaló la necesidad de contar con regulación de las garantías exigidas y de los aumentos de precios, ayudas económicas específicas para quienes no pueden alquilar como madres solteras, mujeres jefas de hogar y personas en situación de violencia de género, leyes que prohíban la negación del acceso al alquiler por tenencia de hijxs y las discriminaciones por identidad de género u orientación sexual.

## Reflexiones finales

En síntesis, el acceso a la vivienda en alquiler en la Ciudad de Córdoba está condicionado por los valores y las condiciones establecidas por el mercado



inmobiliario, con una relación directa a las localizaciones en la ciudad y un mayor impacto en las posibilidades de elección para algunos sectores. Particularmente, este trabajo permite dar cuenta de la importancia de la perspectiva de género como una herramienta para comprender e interpelar desigualdades como la brecha salarial entre géneros, la división sexual del trabajo, restricciones de índole legal y socio-cultural y el sesgo patriarcal que mantiene la política habitacional, lo cual repercute en mayores dificultades al momento de alquilar para mujeres y LGBTIQ+.

Los análisis de datos estadísticos y la encuesta realizada permitieron identificar múltiples dificultades para alquilar para mujeres y disidencias. Además del crecimiento de la jefatura femenina en el segmento inquilino, se observa un incremento y mayor número de los hogares monoparentales y extendidos a cargo de mujeres, en particular cuando se agudiza la crisis de los últimos años. Según lo recabado, el promedio de ingresos destinados al pago solo del alquiler por parte del grupo estudiado es del 50%. Teniendo en cuenta la brecha del 24 por ciento entre los ingresos de los jefes varones en función del percibido por las mujeres que alquilan (2019), y la mayor informalidad en el empleo y la dedicación a las tareas de cuidado las dificultades son evidentes. Vinculando esta mayor precariedad laboral y de ingresos, con la encuesta se verificó que la mitad las mujeres y disidencias encuestadas no cuenta con las garantías exigidas para alquilar o no puede afrontar los gastos de contratos, comisiones y depósitos.

La relación existente entre el nivel de ingresos de los hogares y las posibilidades de alquiler según la localización en la ciudad es una cuestión muy importante en particular para las mujeres responsables únicas de hogares o con personas a cargo. Las localizaciones con valores más bajos de alquiler, además de la precariedad de las condiciones contractuales y habitacionales, poseen carencias de servicios e infraestructuras, lo que genera una sobrecarga en el trabajo de cuidados que las mujeres realizan mayoritariamente.

En función de lo analizado sería importante que una política de alquileres en la Ciudad de Córdoba contemple el nivel de ingresos y la formalidad laboral de los hogares que alquilan y de aquellos que no pueden acceder a la vivienda. En particular, las desigualdades de género vinculadas a la composición de los hogares, la brecha salarial y laboral y la división sexual del trabajo, y la relación entre estas desigualdades y la localización en la ciudad. Los resultados expuestos evidencian mayores dificultades para alquilar para mujeres jefas de hogar, hogares monoparentales y extendidos a cargo de mujeres, jóvenes y adultas mayores. Los resultados de la encuesta no fueron representativos al respecto de las identidades de género disidentes, pero se obtuvieron testimonios significativos de lo que enfrentan algunas personas trans, travestis e identidades no binarias al momento de alquilar, una línea de indagación importante para continuar profundizando.

Si bien el desarrollo empírico de trabajo está situado en las últimas dos décadas y en particular los años 2018 y 2019, es importante señalar que la pandemia del covid-19 ha generado mayores dificultades para muchos sectores de población y en particular para las mujeres y disidencias (Falú, 2020). Las organizaciones de inquilinxs vienen relevando el aumento familias que no pudieron pagar sus alquileres desde el comienzo del aislamiento y algunas autoras como Gago (2020) explican cómo esta expansión del endeudamiento para el sostenimiento de la vida repercute y somete particularmente a las mujeres y la población LGTBIQ+.

## Referencias bibliográficas

- Blanco, A.; Fretes, V. y Muñoz, A. (eds.) (2014). Se busca vivienda en alquiler: opciones de política en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo- BID.
- Boletín Oficial de la República Argentina (2020). Ley nacional de alquileres y reforma del CCCN. Ley 27551. Link: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231429/20200630>
- Brunelli, A. (2020). El acceso a la vivienda en alquiler en Córdoba Capital desde el derecho a la ciudad y la perspectiva de género. Tesis de Maestría en gestión y desarrollo habitacional. FAUD UNC. Link: <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/17249>
- Brunelli, A., Falú, A. (2019). El acceso a la vivienda en alquiler en Córdoba Capital. Un análisis desde el derecho a la ciudad y la perspectiva de género. *Hábitat y Sociedad*, 12, 29-42. <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2019.i12.03>
- CISCSA (2020). Una ley de alquileres para nueve millones de inquilinxs. Link: <https://www.ciscsa.org.ar/post/una-ley-de-alquileres-para-9-millones-de-inquilinos>
- (2016). *Pra lá e Pra cá: El derecho de las mujeres a las ciudades*. Ed. Rede de Desenvolvimento Humano, Brasilia. Recuperado de: [www.ciscsa.org.ar](http://www.ciscsa.org.ar)
- Cosacov, N. (2012). *Alquileres e inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires. Una radiografía*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas.
- Elorza, A. (2016). *Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social. El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina)*. Cuaderno Urbano, 20, 71-94.
- Falú, A.(2020). La vida de las mujeres en confinamiento en las ciudades fragmentadas. Un análisis feminista de los temas críticos. *Astrolabio* (25), 22-45. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/29933>
- (2019). *Informe sobre vivienda y género en Córdoba*. Consultoría de CISCSA para la Agencia Francesa de Desarrollo (en prensa).
- (2017). *La omisión de género en el pensamiento de las ciudades*. En: J. Borja, F. Carrión y M. Corti (coords.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Editorial UOC, Barcelona.

- Falú, A. García Pizarro, M., Echavarrí, L., Tello Sánchez, F. y Valle García, J. (2012). Guía para la planificación estratégica local con enfoque de género. Córdoba: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Federación de Inquilinos Nacional (2019). Encuesta a inquilinos 1, 2 y 3. Recuperado de: <https://www.inquilinosagrupados.com.ar/encuestas/>
- Federici, S. (2018). El patriarcado del salario: Críticas feministas al marxismo. Ed. Traficantes de sueños, Madrid.
- Fernández Wagner, R. (2014). La vivienda entre el derecho y la mercancía. Programa Regional de Vivienda y Hábitat We Effect, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Gago, V. (2020). Entrevista Agenda de la post-pandemia: desafíos desde el feminismo. Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de: [https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=3250931765019772&id=245148618931450](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=3250931765019772&id=245148618931450)
- Habitar Argentina (2018). Alquiler residencial en la Argentina. Problemática, estado del debate y propuestas para una ley de regulación nacional y diseño de políticas. Link: <http://www.habitarargentina.org.ar/2018/09/alquiler-residencial-en-la-argentina-problematica-estado-del-debate-y-propuestas-de-para-una-ley-de-regulacion-nacional-y-el-diseno-de-politicas/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010-2019). Censo Nacional de Poblaciones, Hogares y Viviendas. Encuesta Permanente de Hogares. Argentina.
- Jacobs, J. (1961). Muerte y vida de las grandes ciudades americanas. Madrid: Península. Traducción de 1969.
- Massey, D. (2001) Space, place and gender. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Monayar, M. (2016). Informalidad urbana y acceso al suelo. Políticas habitacionales en el Municipio de Córdoba (1990-2010). Hábitat Inclusivo, 8, 1-20.
- Rainero, L. y Dalmazzo, M. (2011). Una ciudad al alcance de las mujeres. Herramientas para incorporar el género en el ordenamiento territorial. Alcaldía mayor de Bogotá. Recuperado de: <https://undiaunaarquitectura.files.wordpress.com/2015/07/una-ciudad-al-alcance-de-las-mujeres.pdf>
- Reese, E.; Almanci, F.; Del Valle, J. y Juan, A. (2014). Políticas habitacionales y la regulación del alquiler en Argentina. En Blanco, Fretes y Muñoz (eds.), Busco casa en Arriendo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rico, M. N.; Segovia, O. (eds.) (2017). ¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad, Libros de la CEPAL, N° 150. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, M. C.; Rodríguez, M. F., y Zapata, M. C. (2015). La casa propia, un fenómeno en extinción. La "inquilinización" en la ciudad de Buenos Aires. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 8(15), 68-85.
- Rolnik, R. (2017). La guerra de los lugares. LOM Ediciones.
- Segato, R. (2016). La guerra contra las mujeres. Editorial Traficantes de sueños.

# La incidencia de la Política Federal de Vivienda en el desarrollo urbano reciente de la ciudad de La Rioja

Maríel Ávila<sup>1</sup>

## Introducción

En el escenario postcrisis que atravesó Argentina a principios del nuevo milenio, la política habitacional cobró relevancia en la agenda pública como herramienta contra cíclica, de reactivación del mercado de la construcción y el empleo. Los recursos desplegados en el marco de la Política Federal de Vivienda (en adelante PFV) permitieron ampliar sustancialmente la inversión estatal en esta materia, generando un fuerte impacto en la construcción de viviendas y otro tipo de soluciones habitacionales.

La política habitacional representa una toma de posición por parte del Estado frente al problema de la vivienda y una intervención directa en la producción de condiciones particulares de acceso al espacio urbano. Esto se debe a que la vivienda lejos de constituir simplemente *una unidad física individual*, se encuentra atravesada por una dimensión social y *urbana*, que la convierten en un problema complejo que requiere un abordaje integral. Siguiendo a Lentini (2008), es posible afirmar que a pesar de que esta visión integral sobre la vivienda ha obtenido un amplio consenso teórico y técnico,

---

<sup>1</sup> Arquitecta, becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba (INVIHAB FAUD UNC) directora Dra. M. Cecilia Marengo Codirectora Dra. Ana Laura Elorza, doctoranda del Doctorado en Arquitectura de la FAUD UNC. [maríel.avila@mi.unc.edu.ar](mailto:maríel.avila@mi.unc.edu.ar)

la política habitacional en nuestro país y la región, no ha logrado superar en su accionar un carácter sectorial, fuertemente anclado a una visión productivista.

Siguiendo estas apreciaciones, interesa analizar los alcances de la PFV, no solo en cuanto al financiamiento desplegado y la cantidad de soluciones habitacionales construidas, sino principalmente en cuanto a su influencia en el desarrollo urbano reciente de las ciudades en nuestro país. Se toma como caso de estudio la ciudad de la Rioja, dado que la distribución del financiamiento de la PFV no fue homogénea en el territorio nacional y la provincia de La Rioja se vio beneficiada por la transferencia de recursos, siendo la ciudad capital la principal receptora de esos aportes. En ese contexto, los Programas Federales de Construcción de Viviendas (en adelante PFCV) fueron los más desarrollados en la ciudad, dinamizando un proceso de expansión de la mancha urbana hacia el sur, en lo que se conoce como la *Ciudad Nueva*.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la dimensión urbana de los PFVC desarrollados en esta ciudad entre 2005-2015. Para esto, se introducen en primer lugar, cuestiones teóricas relacionadas con una visión crítica acerca del carácter sectorial de la política habitacional. En segundo lugar, se presenta el desempeño de la producción habitacional a principios de este siglo a escala nacional y en la provincia de La Rioja, atendiendo a la incidencia de la PFV. En tercer lugar, se describe el caso de estudio, a partir de su proceso de urbanización reciente vinculado a la PFV. Luego, se abordan los PFCV desarrollados en la ciudad capital. Para esto, se considera como área de estudio la *Ciudad Nueva*, un polígono al sur de la ciudad que concentra la mayor parte de la producción estatal de viviendas desarrollada en el marco de los PFCV. Se utiliza un análisis de tipo exploratorio-descriptivo que tiene en cuenta además, los antecedentes de planificación para el sector de estudio. Finalmente, se presentan algunas reflexiones acerca del caso y la continuidad del carácter sectorial que verifica la política habitacional.

### **La vivienda como servicios habitacionales y el enfoque sectorial de la política habitacional en Argentina**

Para problematizar el concepto de vivienda interesa retomar algunos abordajes teóricos pertinentes. Yujnovsky (1984) define a la vivienda como *servicios habitacionales* que deben dar respuesta “a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras” (Yujnovsky, 1984, p.17) y que deben entenderse en cada contexto histórico y social particular. El autor señala que *la calidad de estos servicios habitacionales está en relación con su entorno urbano*, por lo que es importante considerar la accesibilidad relativa a otros espacios, a los mercados de trabajo y centros de consumo, el acceso a equipamientos, transporte público y a un medio ambiente urbano de calidad. Este enfoque “[...] liga el concepto

de vivienda indisolublemente al desarrollo urbano [...]” (Yujnovsky, 1984, p. 19). En esta línea Del Río (2012) plantea que es necesario observar los atributos *puertas afuera* de la vivienda, ya que esta se encuentra fijada al suelo y por tanto es dependiente de la calidad de su entorno y de su posición relativa en la estructura general de la ciudad. El autor indica que las condiciones de calidad urbana son “producto del proceso de acondicionamiento y cualificación del espacio, que se manifiesta en torno a la distribución (e interrelación) de la centralidad, la accesibilidad y la conectividad de las distintas áreas de la ciudad, los niveles de consolidación urbana y los atributos de habitabilidad del parque edificado.” (Del Río, 2012, p. 177). Por su parte, Barreto (2015) propone entender a la vivienda en relación directa con un *hábitat adecuado*, para lo cual deben considerarse la integración espacial, económica, social, cultural y política de los hogares. El autor señala que a pesar de que estos factores son difíciles de revertir, “la intervención sobre los aspectos físicos del hábitat es un fuerte estímulo para desencadenar procesos de mejoramiento gradual de las condiciones de vida de los hogares.” (Barreto, et al., 2015 p. 172).

Atendiendo a estas definiciones es posible encontrar elementos complementarios. Como punto de partida, la vivienda no debe reducirse a una *unidad física individual*, sino que debe observarse en relación a su dimensión social y *urbana*. Desde esta perspectiva, se entiende como un problema complejo que la política habitacional debería abordar de forma integral, para lograr atender no sólo el déficit de alojamiento, sino también para convertirse en un instrumento para la construcción de ciudades socialmente justas y sustentables.

En contraposición a esta visión se encuentra lo que muchos autores han denominado *enfoque sectorial*. Este enfoque puede rastrear sus orígenes en Europa, en el marco del Estado de Bienestar que se consolidó en el período de la posguerra. A pesar de las diferencias en cada país<sup>2</sup>, el Estado de Bienestar permitió avanzar en el derecho social a la vivienda, su provisión pública y el desarrollo de regulaciones urbanísticas moderno-funcionalistas (Lentini, 2008).

De acuerdo a Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2006) la característica tecnocrática del Estado de Bienestar planteó la necesidad de mensurar el problema de la vivienda, a fin de justificar la asignación y prioridad del gasto público. En este marco cobró importancia el déficit habitacional con un notable peso de las variables cuantitativas. De este modo, el problema de la vivienda quedó enmarcado en un criterio productivista, de soluciones industrializadas, masivas, bajo producción de obra pública y desvinculada de su dimensión social y urbana. En esta línea, Fernández Wagner (2004) plantea que en Argentina el carácter social de la vivienda quedó subordinado a las necesidades de la oferta, es decir, el financiamiento de la industria de la construcción. En términos operativos Marengo (2013) señala que la política

---

<sup>2</sup> El Estado de Bienestar tuvo diferentes desarrollos dentro de Europa y en Argentina se constituyó como un híbrido institucional (Lo Vuolo, y Barbeito, 1998).

habitacional de nuestro país se encuentra sujeta a la lógica capitalista, lo que se traduce en un desarrollo urbano mercantilizado, que prioriza el crecimiento por expansión de la mancha urbana, reforzando procesos de inequidad espacial.

En Argentina, la producción habitacional directa encuentra en el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)<sup>3</sup> su principal andamiaje institucional. Este fondo ha mostrado una producción sostenida, creciente y de alcance nacional a pesar de sus múltiples modificaciones en términos legales y sus cíclicas caídas a nivel financiero. A partir del contexto de post crisis de principios de este siglo, se integró una nueva fuente de financiamiento a la producción habitacional estatal. En un marco de recentralización de la política habitacional en el Estado nacional, por su carácter de dinamizador de la economía, aparece la PFV. Esta política se instrumentó a partir de convenios marco entre la Nación y las provincias, incorporando recursos no reembolsables aportados por el Tesoro Nacional. Los programas federales definieron de forma central las características y superficies de las viviendas a construir y se instrumentaron mediante los Institutos Provinciales de Vivienda y en algunos casos con Municipios, cooperativas u ONGs (Rodulfo y Boselli, 2015).

Esta propuesta lejos de constituir una respuesta superadora respecto del modelo hegemónico, continuó mostrando una visión sectorial en el abordaje del problema de la vivienda. Si bien pudo observarse cierta diversidad en las soluciones habitacionales producidas según demandas de diferentes segmentos, se reconoce la primacía de un carácter fuertemente productivista. Siguiendo a Rodulfo y Boselli (2015) es posible afirmar que los programas federales resultaron un aporte cuantitativo ante la declinación financiera del FONAVI.

### **La política Federal de Vivienda y su influencia en La Rioja**

Entre 2003-2015 el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, puso en marcha la PFV a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, mediante diferentes programas y subprogramas. Los primeros programas desarrollados en 2003, se concentraron en la reactivación de obras paralizadas y la absorción laboral de beneficiarios de planes sociales. Estos fueron los programas

---

<sup>3</sup> El FONAVI se creó en 1972 mediante la ley nacional 19.929 y fue reglamentada en 1977 por la ley nacional 21.581. La descentralización federal se realizó a través de la creación del Sistema Federal de Vivienda en 1995 a través de las leyes nacionales 24.464 y sus complementarias: ley 23.966, financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social 1991; y ley 25570, acuerdos sobre Coparticipación Federal de Impuesto, 2002.

federales de Reactivación de FONAVI<sup>4</sup>, de Emergencia Habitacional<sup>5</sup> y Solidaridad Habitacional<sup>6</sup>.

A partir de 2005 se avanzó en líneas de respuesta masiva al déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. El PFCV tenía como finalidad dar solución al problema habitacional de los sectores desprotegidos de la sociedad en los centros urbanos con mayor déficit de viviendas. El convenio marco establecía la construcción de 120.000 viviendas en todo el país, aportando las jurisdicciones financiamiento propio para la adquisición de terrenos, mejoras en el proyecto, obras complementarias, etc.<sup>7</sup> El Programa Federal de Mejoramiento “Mejor Vivir”<sup>8</sup> buscaba atender el déficit habitacional cualitativo<sup>9</sup>. En su convenio marco se estableció como meta la construcción de 140.000 soluciones habitacionales<sup>10</sup>. El Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas<sup>11</sup> tenía como objetivo continuar con la política destinada a atender a sectores vulnerables en las ciudades con mayor déficit de viviendas, con especial énfasis en la población con NBI. El convenio marco fijaba como meta la construcción de 300.000 viviendas en todo el país, aportando las provincias el financiamiento complementario que fuera necesario para la adquisición de suelo, obras complementarias, y/o mejoramiento de los proyectos de carácter imprescindible. A partir de la Reconversión del Programa Plurianual Federal de Construcción de Viviendas se incorporaron fondos de fideicomisos a ejecutar por las provincias y se reorganizó la producción mediante la reducción del tamaño de los proyectos, la

---

4 Este programa contaba con dos etapas. En la primera el Estado nacional aportaba hasta un 30% de los montos correspondientes a los saldos faltantes de certificar sobre los proyectos incluidos por las jurisdicciones, mientras en la segunda etapa aumentó a un 50%.

5 Estaba destinado a programas habitacionales promovidos por municipios y cooperativas a través de los Institutos Provinciales de Vivienda. El Programa financiaba montos fijos por unidad, por lo que cualquier mejoramiento o adecuación, debía pagarse con recursos de las jurisdicciones. Se integró a los beneficiarios de los planes de Jefes y Jefas de Hogar organizados en cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas, lo que permitió aplicar fondos de un subsidio al desempleo a la política habitacional. Al convenio marco adhirió el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, reconociendo esta actividad como contraprestación del programa social.

6 Su objetivo era atender simultáneamente el déficit habitacional, el empleo y la producción, invirtiendo en las regiones más postergadas del país. Para esto se planteó que el 50% de la mano de obra debía cubrirse con beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar o mano de obra desocupada no beneficiarios de planes sociales. Este programa tenía los subprogramas: Viviendas para Aborígenes, Emergencia Hídrica, Emergencia Sísmica y Emergencia Social.

7 Este programa tenía los subprogramas: Viviendas con Municipios, Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, Terminación de Viviendas y el Subprograma Federal de Mejoramiento del Hábitat Urbano – Obras de nexo de Infraestructura y Complementarias donde la Nación financia la ejecución de aquellas obras de nexo de infraestructura y/o complementarias necesarias e imprescindibles para la habilitación de los conjuntos de vivienda en ejecución y/o a realizarse, las que por su envergadura y costo no podían ser afrontadas por los organismos ejecutores de las mismas.

8 Incluyó el Subprograma de Mejoramiento de Viviendas con Municipios, con Entidades Intermedias, en Villas y a través de cooperativas de trabajo.

9 En referencia al parque habitacional construido con materiales nobles, pero carente de baño, instalación interna de agua, o que por sus dimensiones no era adecuado para el grupo familiar que lo habitaba.

10 Incluyó el subprograma de mejoramiento de viviendas con municipios.

11 Este Programa incluyó los Subprogramas de Construcción de Viviendas con Municipios, en Villas y el destinado a Sectores Medios de la población demandante.



superficie de las viviendas, el plazo de ejecución y la cantidad de obras a adjudicar por empresas.

A partir de 2003 se observa que la incorporación de la PFV como fuente de financiamiento, verifica una continua ampliación de la inversión del Estado en política habitacional. Sin embargo, cuando se analizan los valores deflactados<sup>12</sup> se observa que en el escenario inflacionario del país, estos progresivos aumentos apenas lograron mantener relativamente constante la inversión a lo largo del período. Así mismo, especialmente desde 2005, los recursos de la PFV superan ampliamente al FONAVI, lo que significó en términos reales, un aumento de la inversión del 145% en todo el periodo. Esto tuvo un fuerte impacto en la producción de viviendas que creció en todo el periodo un 213%, mientras que la construcción de mejoramientos aumentó un 152% (figura 1).

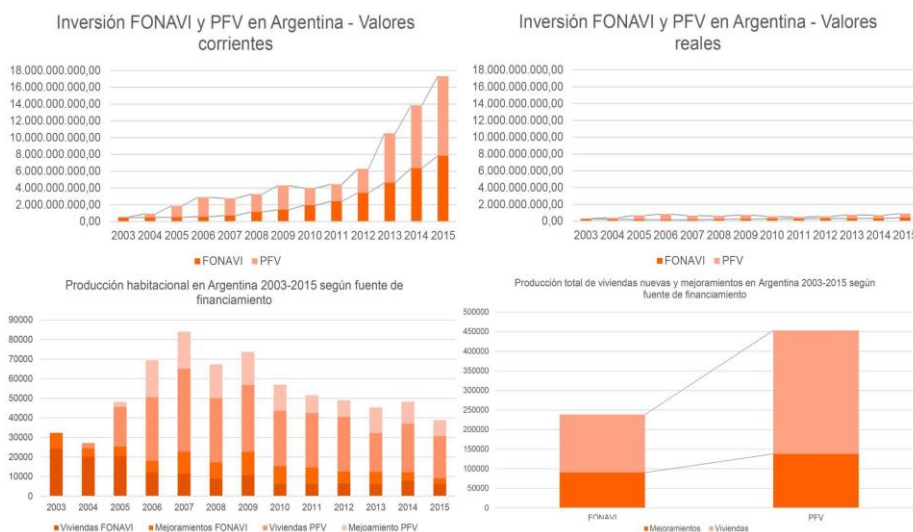


Figura 1: Inversión y producción de la política habitacional en la Argentina entre 2003-2015. Elaboración propia. Fuente: auditorías FONAVI 2003-2015 realizadas por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

Respecto de la distribución de los recursos, en el caso de FONAVI se realizó a partir de los cupos determinados en la ley 24.464/95. Estos cupos son resultado de acuerdos alcanzados en la década de los 80, que se mantuvieron constantes, desatendiendo la demanda real de las jurisdicciones.

<sup>12</sup> Los valores en términos reales han sido calculados considerando el ICC de la Cámara Argentina de la Construcción, tomando como base 100 diciembre de 2001.

En el caso de la PFV, su distribución muestra un *patrón circunstancial* (Rodulfo y Boselli, 2015). La figura 2 expone la repartición de los recursos de la PFV entre 2003-2015 a escala nacional en función del porcentaje de participación de cada jurisdicción junto al déficit habitacional absoluto de las provincias en relación al total del país para 2001 y 2010. Esto muestra, por un lado, que la distribución del financiamiento de la PFV no guardó una relación coherente con las necesidades habitacionales a escala nacional. En ese marco, la provincia de La Rioja se vio favorecida, ya que recibió recursos por encima del déficit habitacional que registraba en relación al país, quedando en el noveno lugar respecto de la distribución de recursos, con una participación del 4.06% del total de inversiones. En contraposición, provincias como Santa Fe y Córdoba que registraban el segundo y tercer porcentaje más alto del déficit habitacional respectivamente, recibieron menos de la mitad de financiamiento que La Rioja. Por otro lado, se observa que, a pesar del importante aumento en la producción de soluciones habitacionales, el déficit habitacional absoluto se mantuvo prácticamente constante en todas las jurisdicciones entre 2001-2010.

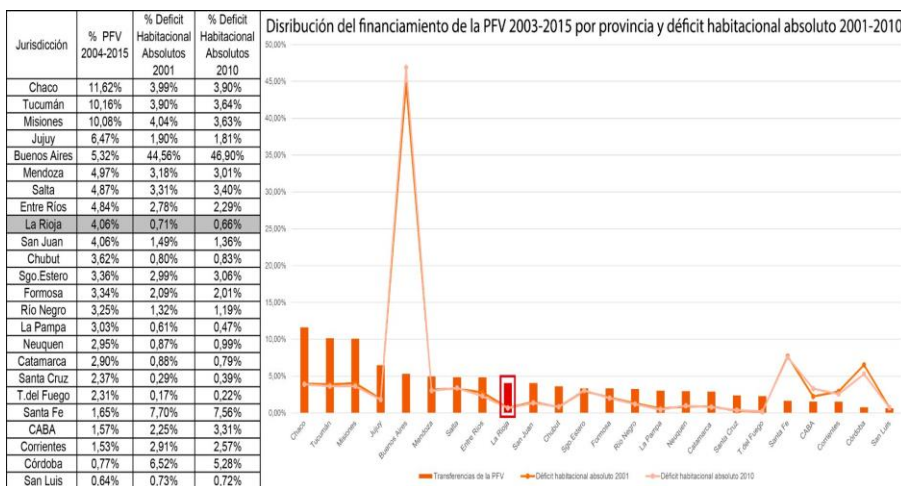


Figura 2: Distribución de la Inversión en programas federales entre 2003-2015 y del déficit habitacional absoluto de 2001-2010 a escala nacional. Elaboración propia. Fuente: auditorías FONAVI 2003-2015 realizadas por Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

Al analizar el caso de La Rioja, también es verificable la fuerte incidencia que tuvo la PFV en el aumento de la inversión. Incluso si sólo se consideran los valores deflactados, entre 2003-2015, la inversión en política habitacional creció un 262% debido a la incorporación de recursos provenientes de programas federales. Especialmente a partir de 2005, con la incorporación de los PFCV, se puede observar

que esta fuente de financiamiento supera ampliamente al FONAVI, llegando a su punto máximo en 2014, cuando llegó a representar el 75% de los recursos (figura 3).

La producción total de soluciones habitacionales en la provincia muestra una quebrada línea ascendente, con una fuerte caída hacia el final del periodo. Entre 2003-2015 se construyeron 21.145 soluciones habitacionales en toda la provincia, de las cuales, 14.070 corresponden a viviendas nuevas y 7.075 a mejoramientos. Esto muestra que, en términos generales, se priorizó la construcción de viviendas nuevas por sobre la intervención en el parque habitacional existente. Sin embargo, cuando se desagregan los datos en función de la fuente de financiamiento, se observa que la incidencia de la PFV permitió casi cuadruplicar la construcción de mejoramientos habitacionales. Así mismo, en términos generales, la incidencia de la PFV permitió aumentar en un 536% la producción habitacional total de la provincia. A pesar del aumento en la producción de mejoramientos bajo la influencia de la PFV, no puede dejar de observarse que en sí misma, esta política desplegó en mayor medida programas de construcción de vivienda nueva (figura 3).

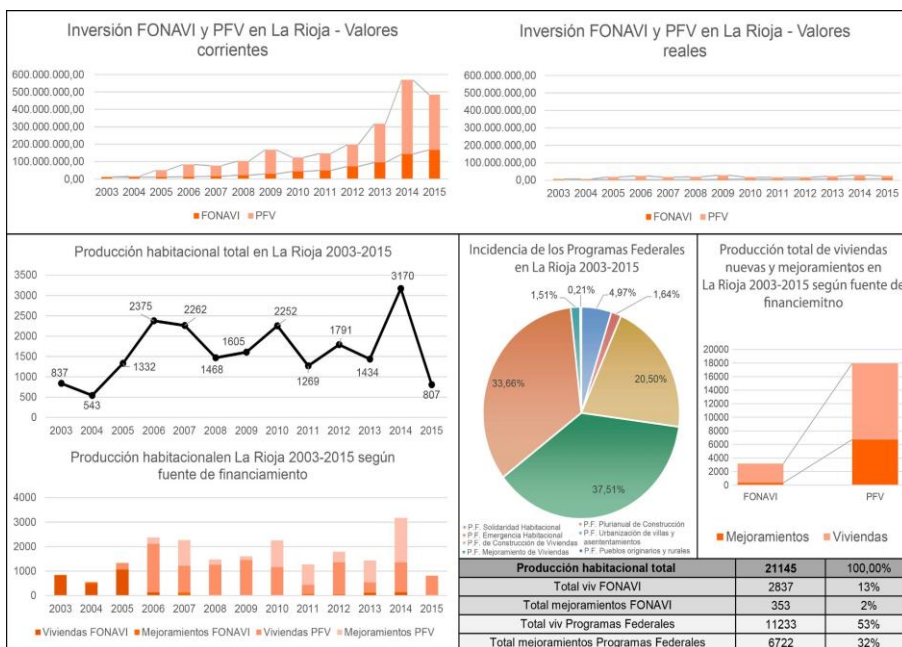


Figura 3: Inversión y producción habitacional en la provincia de La Rioja entre 2003-2015. Elaboración propia. Fuente: auditorías FONAVI 2003-2015 realizadas por Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación; Administración Provincial de Vivienda y Urbanismo de la provincia de La Rioja.

En términos de distribución, es posible inferir que, a escala provincial, el despliegue de los recursos y la construcción de las soluciones habitacionales en el marco de la PFV, guardó una relación consecuente con la distribución del déficit habitacional absoluto de esta jurisdicción. En este sentido, cabe mencionar que el departamento Capital, concentra más de la mitad de la población provincial<sup>13</sup> y presentaba el mayor déficit habitacional en 2001 y 2010, seguido por las localidades de Chilecito y Rosario Vera Peñaloza.

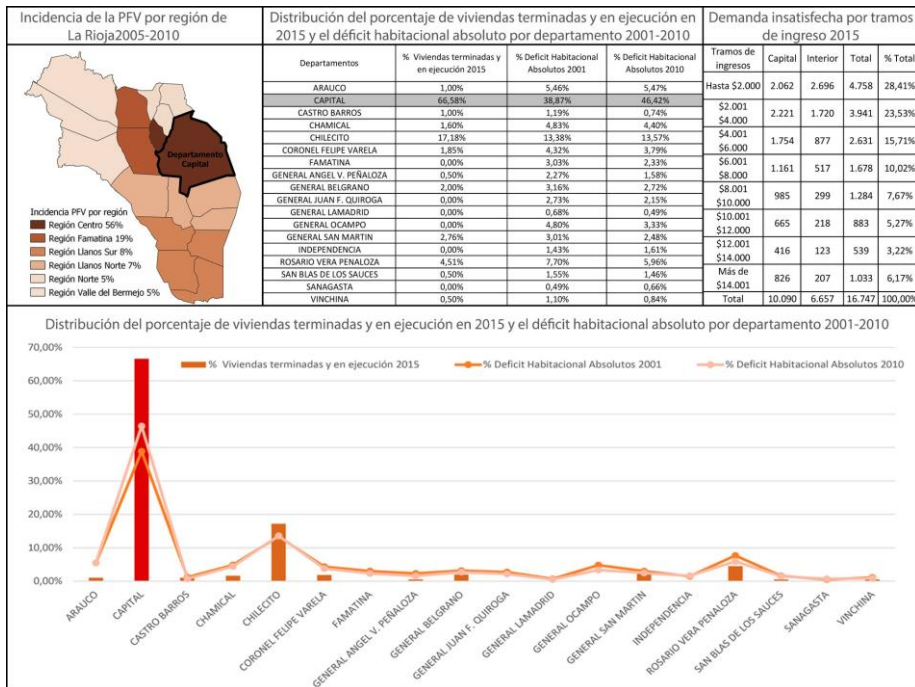


Figura 4: Distribución de la Inversión en programas federales en la provincia de La Rioja entre 2005-2010 y déficit habitacional absoluto de 2001-2010 por departamento. Elaboración propia. Fuente: auditorías FONAVI 2003-2015 realizadas por Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

De acuerdo a información parcial brindada por la Administración Provincial de Vivienda y Urbanismo (en adelante APVyU) de La Rioja, la región centro, formada por los departamentos Capital y Sanagasta, concentró el 56% del financiamiento recibido

13 De acuerdo a los datos del último censo 2010, el departamento Capital reunía el 54,2% del total de población de la provincia, con 185.579 habitantes y su proyección para 2021 es de 226.872 personas (INDEC, 2015).

entre 2005-2010<sup>14</sup>, seguida por la región Famatina y Los Llanos Sur, donde se encuentran Chilecito y Rosario Vera Peñaloza respectivamente. Así mismo, al observar la distribución de las viviendas terminadas y en ejecución en 2015, el departamento Capital, Chilecito y Rosario Vera Peñaloza muestran la mayor cantidad de unidades, en concordancia con la distribución del déficit. Sin embargo, al igual que sucede en la escala nacional, en términos generales el déficit habitacional absoluto se muestra prácticamente constante entre 2001-2010 e incluso en el departamento Capital se observa un aumento del 7,55%. Así mismo, de acuerdo al registro de demanda insatisfecha de la APPVyU de La Rioja, más de la mitad de los hogares empadronados en 2015 percibían ingresos por debajo del salario mínimo<sup>15</sup> (figura 4). Estos datos muestran que, a pesar de la diversificación de operatorias, el importante volumen de financiamiento y la ampliación de la producción de soluciones habitacionales, la PFV no logró mejorar sustancialmente el déficit a escala nacional. Tampoco es posible afirmar que constituyera en una propuesta superadora del enfoque sectorial. Por el contrario, primó una visión productivista, vinculada a la capacidad de la política habitacional de activar la industria de la construcción, que además no reflejó en su distribución financiera una relación acorde con la demanda habitacional del país. En el caso de la provincia de La Rioja, el déficit habitacional absoluto se mantuvo prácticamente constante entre 2011-2010. Sin embargo, al desagregarlo se observa que el déficit cuantitativo permaneció estable en el 10% de los hogares, mientras que el déficit cualitativo bajó del 27,30% al 19,90% de los hogares. En este sentido, si consideramos los datos de la demanda insatisfecha registrada en 2015 por la APVyU, se observa que los hogares más afectados por el déficit fueron los de menores ingresos. Finalmente, resulta destacable que entre 1976-2002 se construyeron en esta provincia 18.870 soluciones habitacionales<sup>16</sup>, es decir 2.275 unidades menos que las producidas en los 12 años analizados. Este dato es indicativo de la importante repercusión que tuvo la PFV en La Rioja. Por esta razón, atendiendo a la perspectiva conceptual planteada, interesa observar a continuación, algunos aspectos sobre la incidencia de los PFCV en la configuración del espacio urbano de la ciudad capital, principal destinataria de estos programas.

### **La incidencia de los Programas Federales de Construcción de Viviendas en el desarrollo urbano de la ciudad de La Rioja a principios del siglo XXI**

La ciudad de La Rioja se encuentra emplazada a partir del cono aluvional de la vertiente oriental de la Sierra del Velasco. Presenta una superficie irregular, con los mínimos niveles de altitud en el sector norte y sur, y un descenso pronunciado de la topografía desde el oeste, donde se encuentra la Sierra del Velasco, hacia el este.

---

14 Desafortunadamente la APVyU de La Rioja no ha brindado acceso completo a las auditorías locales en el periodo de estudio, solamente se pudo acceder a la auditoría completa del año 2015.

15 El salario mínimo vital y móvil para agosto de 2015 era de \$5.588 según el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación. Información disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/249538/norma.htm>

16 Dato de la revista del Consejo Nacional de Vivienda, edición n° 12, de abril de 2004.

Presenta una estructura urbana radio céntrica a partir de su casco fundacional, donde históricamente se asientan las principales actividades comerciales, administrativas y culturales. El sistema vial da cuenta de diversas vías que permiten conectar los sectores de la ciudad con el centro.

La ordenanza 2.225 reglamenta el Plan de Ordenamiento Urbano que divide a la ciudad en cuatro zonas y establece para cada una los usos de suelo permitidos, el factor de ocupación y el perfil urbano. Esta normativa favorece la estructura radiocéntrica, permite mayor densidad edilicia en el centro de la ciudad e incluso excepciones a la normativa. Hacia el oeste se favorece un tejido abierto, con grandes lotes y baja densidad edilicia, con el objetivo explícito de aprovechar las ventajas paisajísticas del sector por su vinculación con la Sierra del Velasco. Esto ha contribuido al anclaje de emprendimientos inmobiliarios privados destinados a sectores de mayores ingresos, especialmente hacia el cuadrante sur de la zona oeste. Hacia el este, se favorece el sector de servicios e industria; y hacia el norte y sur el uso residencial es el prioritario.

La distribución de las principales instituciones y comercios muestra una especial concentración en el centro de la ciudad, aunque con la presencia de algunos equipamientos de escala urbana en el sector pericentral sur<sup>17</sup>.

Tomando el NBI<sup>18</sup> como indicador de las condiciones socio-habitacionales, se puede observar que la ciudad presenta los mejores resultados en la zona central, parte del área pericentral (sur y norte), junto al cuadrante sur de la zona oeste. El este de la ciudad, parte de la zona sur y el cuadrante norte de la zona oeste, verifican situaciones intermedias, mientras que los peores resultados se encuentran en una porción de la zona este y el cuadrante oeste de la zona sur. Cabe destacar que en la ciudad existen 13 barrios populares según el RENABAP<sup>19</sup>. De acuerdo a este registro, más de la mitad no tienen título de propiedad ni boleto de compra-venta, todos excepto dos están sobre tierras fiscales y 8 son altamente precarios. (Figura 5).

---

17 Los puntos de la figura 6 muestran la distribución de equipamientos (de educación, salud, seguridad, gubernamentales, culturales, transporte, servicios, parques urbanos, deportivo e industrias) junto a los principales usos comerciales (malls, establecimientos bancarios y cajeros, estaciones de servicios y galerías comerciales). Estos a su vez fueron ponderados de acuerdo a su escala, de forma que los puntos de mayor tamaño representan instituciones de mayor escala, por ejemplo, en el caso de equipamientos de salud, hospitales, en equipamientos de deporte, estadios, etc.

18 Necesidades Básicas Insatisfechas de acuerdo al último censo disponible (INDEC, 2010).

19 Registro Nacional de Barrios Populares. Información disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/mapa>

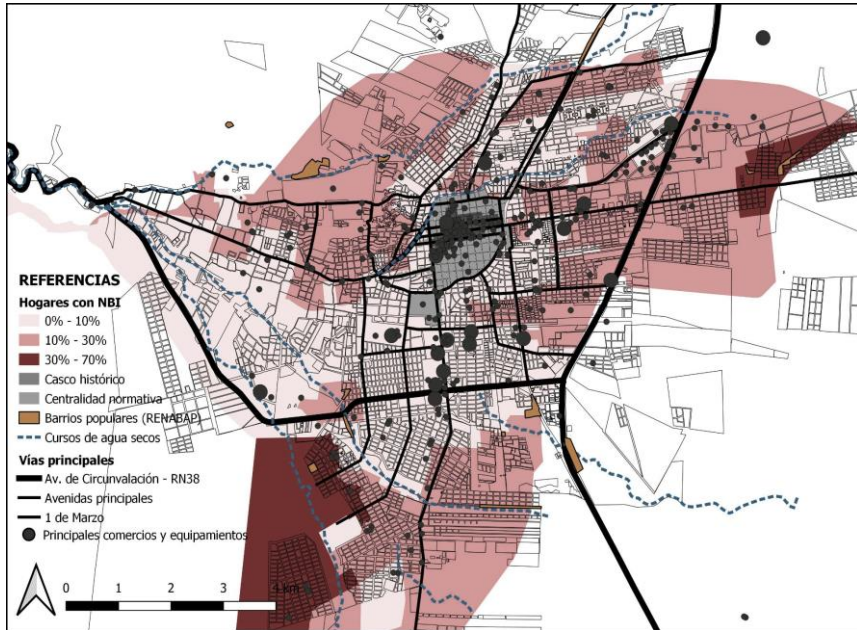


Figura 5: Estructura urbana y distribución de los hogares con NBI en 2010. Elaboración propia. Fuente: INDEC (2010); RENEBAP; Municipalidad de La Rioja; Relevamientos propios.

Entre 2001-2010 la ciudad tuvo un crecimiento de la mancha urbana de 1.410 hectáreas, es decir un 43%, con una caída de la densidad poblacional del 13% en ese mismo periodo (Observatorio Federal Urbano, 2021). Cuando se observa este fenómeno en el territorio, se verifica que la expansión urbana se concentra especialmente hacia el sur-oeste de la ciudad. En este sector se han desarrollado principalmente tejidos residenciales de vivienda social y grandes loteos, aunque con la presencia de algunos pequeños asentamientos informales.

Este trabajo toma como área de estudio el sector denominado *Ciudad Nueva*, que concentra la mayor parte de la producción estatal de viviendas desarrollada en el marco de los PFCV y concentra aproximadamente un 24% de la expansión urbana mencionada (Figura 6). En el proceso de desarrollo del área de estudio es destacable la confluencia de tres elementos: 1) la disponibilidad de suelo por parte de la provincia a través del polígono de las 3.000 hectáreas, las que originalmente integraban el campo de entrenamiento del Regimiento de Infantería de Montaña nº 15<sup>20</sup> y fueron donadas a la provincia en 1990 mediante la ley Nacional 23.887 ; 2) a partir de la incorporación de suelo al dominio provincial, surge un proyecto urbano que la APVyU de La Rioja, comenzó a desarrollar hacia finales de la década de los 90 y 3) el

20 Unidad del Ejército Nacional en la provincia de La Rioja.

importante volumen de financiamiento que permitió materializar, en parte, el proyecto urbano desarrollado por la APVyU en área.

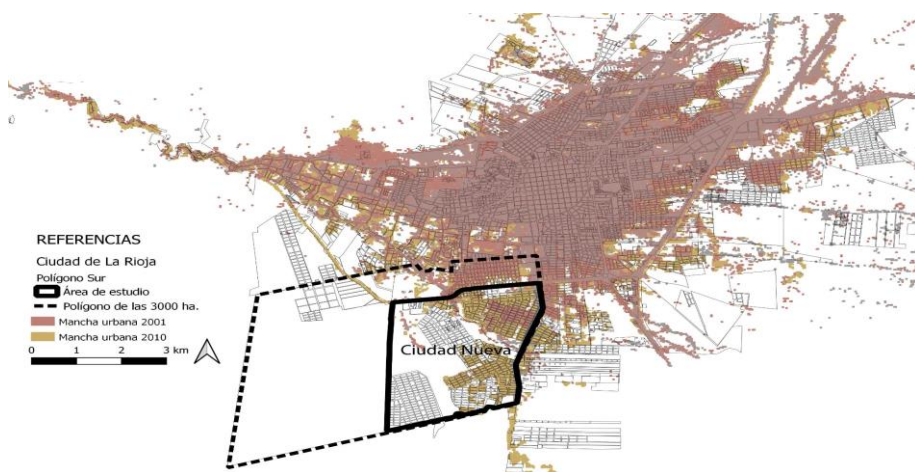


Figura 6: Expansión urbana 2001-2010 de la ciudad de La Rioja, localización del polígono de las 3.000 ha. y el sector de estudio. Elaboración propia. Fuente: Observatorio Federal Urbano; Catastro de la provincia de La Rioja.

El proceso de planificación y desarrollo del sector no estuvo exento de tensiones y la implementación de los PFCV representó un desafío para la gestión local, por el importante volumen de viviendas que se construyeron. Los tiempos de crisis de finales de los 90 y principios del 2000, le permitieron a la APVyU desarrollar proyectos de investigación y de planificación urbana. Sin embargo, el constante conflicto político entre municipio y provincia, obstaculizó la vinculación intersectorial para la articulación de acciones conjuntas en el área<sup>21</sup>.

El proyecto original para el sector planteaba una propuesta estructurada a partir de un sistema vial principal, conformado por bulevares con un cantero central de 6 metros y vías de circulación de 7 metros a cada lado y por las calles de borde de los ríos, con calzadas de 12 metros. Esta estructura, buscaba dividir el sector en submúltiplos de aproximadamente 30 ha. que en el centro contendrían una faja de manzanas con espacios verdes y equipamientos. De acuerdo al proyecto, los submúltiplos tenían la

21 En entrevistas con informales calificados se pudo conocer que el municipio no participó de la elaboración del proyecto urbano para el sector y durante la etapa de desarrollo del área se limitó a la aprobación de los loteos. En 2009 se sancionó la ordenanza 4.624 que solo indica los usos y ocupación del suelo permitidos para el área de estudio. Esta ordenanza es complementaria al Plan de Ordenamiento Urbano, ordenanza 2.225/92.



potencialidad de concentrar entre 3000 y 3500 personas, lo que atendía a posibilitar que en desplazamientos cortos (de hasta 400 mts.), por calles secundarias, se tuviera acceso a equipamientos de escala barrial. El proyecto planteaba el desarrollo del plan en dos etapas, dividiendo el sector a partir de los cauces secos de los ríos Los Sauces y Las Talas. El primer sector comprende un polígono de 164 ha., de las cuales un 60% corresponde a uso de suelo residencial (98 ha.) y 14% a espacio verde y equipamientos (23 ha.) Sobre el margen norte del río Los Sauces, se propuso la construcción de un parque urbano<sup>22</sup> longitudinal con equipamiento deportivo, ciclovías, instalaciones de camping y servicios gastronómicos. El segundo sector corresponde a un polígono de 477 ha., con la misma distribución de uso de suelo, 60% residencial (343 ha.) y 14% espacio verde y equipamientos (65 ha.). El margen norte del río Las Talas se catalogó como área de reserva verde (Figura 7).

El proyecto desarrollado por la APVyU para este sector representa una propuesta que en términos de diseño atiende aspectos importantes como la reserva de suelo para espacios públicos y equipamientos, al igual que un sistema vial que permite la integración de los barrios con el resto de la ciudad. Sin embargo, no contempló la integración de instrumentos de gestión urbana que permitieran recuperar el plusvalor asociado a la urbanización de esta importante porción de suelo. Tampoco incorporó elementos que pudieran atenuar la especulación del mercado de suelo de toda su área circundante y mucho menos previó la sostenibilidad respecto del stock de suelo público a largo plazo. Todo esto, sumado a la mencionada desarticulación entre municipio y provincia, han dificultado la consolidación del área. En la actualidad, el sector está conformado por 29 barrios, en su gran mayoría producto de los PFCV. Asimismo, es posible observar otros desarrollos de vivienda tanto formales<sup>23</sup>, como informales<sup>24</sup>. A partir de relevamientos de campo, se pudo constatar, que el proyecto urbano original no se respetó por completo en términos del sistema vial principal propuesto, lo que impactó negativamente en términos de accesibilidad. Si bien el sector cuenta con algunos equipamientos urbanos y usos comerciales, el uso de suelo predominante es el residencial lo que sumado a la falta de consolidación de importantes porciones de suelo reservado para espacio verde, que se encuentran en estado de baldío, acentúan el carácter monofuncional del área (figura 7).

---

22 En 1994, mediante la ley 6.031, se cedieron al municipio 60 ha. en la ribera del río Los Sauces para desarrollar un parque urbano que de acuerdo al municipio no pudo materializarse debido a la falta de recursos. En la actualidad, el gobierno provincial se encuentra llevando adelante un proyecto de Parque de la Familia en ese predio sin la participación del municipio.

23 Un desarrollo urbano PROCREAR y otros barrios de construcción privada.

24 Existen dos barrios identificados por el Registro Nacional de Barrios Populares y un tercer asentamiento identificado en relevamientos in-situ en el área de estudio.

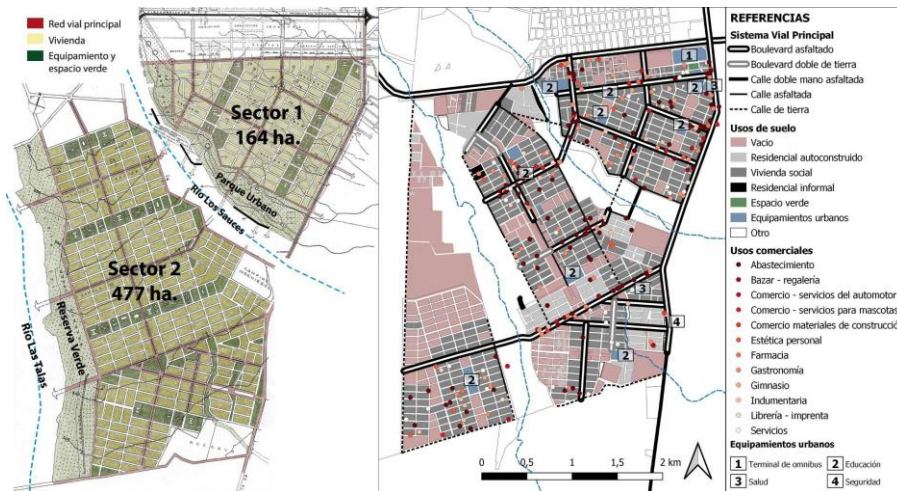


Figura 7: Proyecto urbano original de la Ciudad Nueva y estado actual. Elaboración propia. Fuente: Administración Provincial de Vivienda y Urbanismo de La Rioja; Relevamiento de campo propio 2020.

En términos de accesibilidad, se puede apreciar cierta continuidad de las vías en sentido norte-suroeste, sin embargo, no ocurre lo mismo en el sentido noroeste-sur. En esta dirección, las vías laterales a los ríos son discontinuas, con tramos no materializados. El boulevard central que el proyecto original disponía en el sector 2, se convierte en una calle simple en la mitad de su trazado, hasta desembocar en un baldío que corta su recorrido. Los bulevares internos presentan segmentos sin asfaltar, mientras que los tramos consolidados muestran roturas y baches, producto de la alta intensidad de tránsito y el bajo mantenimiento. Es destacable que de los 46 km. que conforman la totalidad del sistema vial principal, el 23% de las vías son de tierra, lo que afecta negativamente los desplazamientos dentro del sector (Figura 7).

Respecto de los usos de suelo, los equipamientos urbanos actualmente presentes en toda el área, ocupan una superficie de aproximadamente 28 ha., mientras que los espacios verdes son prácticamente inexistentes, se pudo encontrar una sola plaza consolidada como tal. Los usos comerciales son principalmente de escala barrial y se encuentran en su mayoría vinculados al sistema vial principal.

Resulta muy significativa la superficie de suelo vacío en todo el sector, aproximadamente 254 ha. Siguiendo el proyecto original, el 39% de estos terrenos corresponden a espacios destinados a equipamientos y espacio verde (actualmente en estado de baldío) mientras el resto corresponde a uso residencial aún no desarrollado (Figura 7).

El tejido residencial es el uso de suelo predominante, con un total de aproximadamente 378 ha. en todo el sector. El 81% del uso residencial es producto de la política habitacional reciente, aproximadamente 308 ha. El resto de los barrios ocupan 66 ha. y los 3 asentamientos informales detectados integran en total aproximadamente 4 ha. En la figura 8 se puede observar la distribución de los diferentes programas desarrollados en el área de estudio entre 2003-2015. Las fotografías que acompañan, son ilustrativas de las problemáticas mencionadas a nivel vial, la falta de consolidación del espacio público y el carácter monofuncional del área.

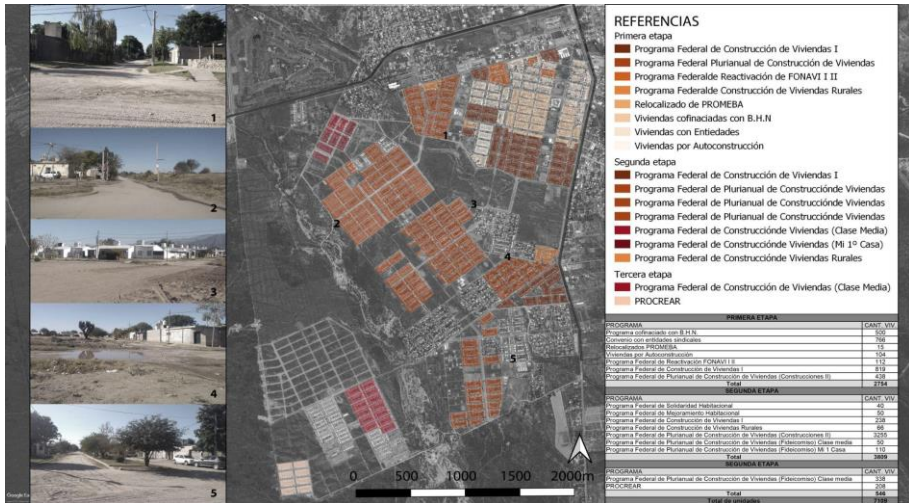


Figura 8: Distribución de los programas y cantidad de unidades construidas en el sector de estudio, vista aérea de 2015. Elaboración propia. Fuente: Administración Provincial de Vivienda y Urbanismo de La Rioja; Relevamiento de campo propio 2020.

Los servicios urbanos que ofrece el sector, a partir de la infraestructura básica, el transporte público y los equipamientos se observan en la figura 9. El área cuenta con alumbrado público, agua corriente que abastece prácticamente toda el área y cloacas en aproximadamente el 50% del sector. El transporte público sirve a este polígono con 3 líneas de colectivos, una troncal que lo vincula con el centro y el norte de la ciudad, y 2 complementarias que lo vinculan con el centro y el sur-oeste. Sin embargo, para trasladarse al este u oeste de la ciudad, se hace necesario llegar al microcentro para desde allí poder acceder al resto de las líneas. Los equipamientos observados corresponden a 2 centros de atención primaria de salud, 6 establecimientos de educación inicial, 6 de nivel primario, 4 de nivel secundario y una estación de policía. Considerando los radios de influencia que establece el Plan de Ordenamiento

Urbano<sup>25</sup> del municipio, se observa que la cobertura de los equipamientos de educación es buena, mientras que resulta insuficiente la cobertura de salud y seguridad.

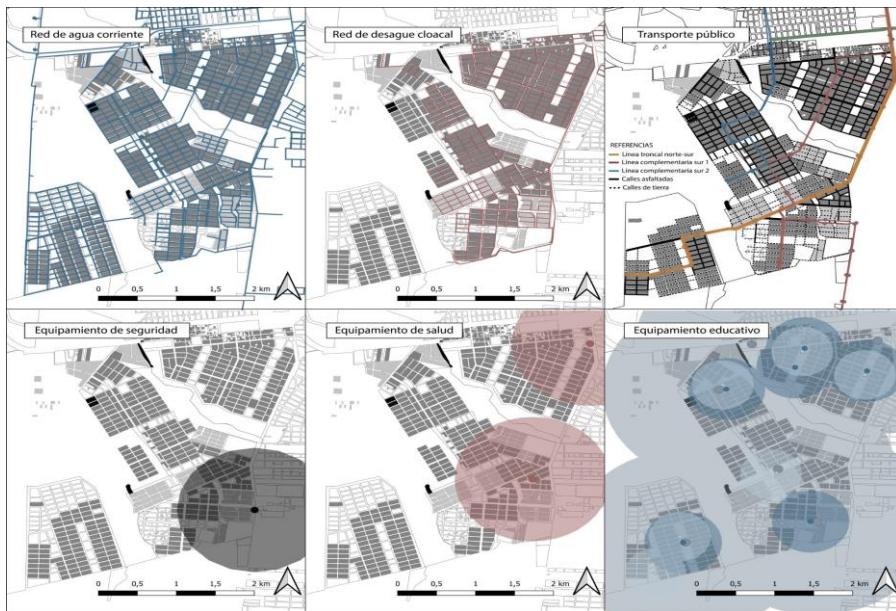


Figura 9: Distribución de infraestructura, estado de calles, servicio de transporte público y equipamientos urbanos en el sector de estudio. Elaboración propia. Fuente: Municipalidad de la ciudad de La Rioja; Relevamiento de campo propio 2020.

Para finalizar interesa reflexionar sobre un aspecto particular de este caso: la disponibilidad de suelo en propiedad del Estado provincial para el desarrollo de los PFCV. En contraposición a esta situación, otras ciudades del país, se enfrentaron a una escasez de suelo frente a la demanda agregada que generaron los PFCV. Falú y Marengo (2015) indican que en el caso de la ciudad de Córdoba el Estado provincial recurrió a la compra directa de suelo, lo que derivó en la localización periférica de los barrios construidos por los PFCV. Señalan que estos programas reprodujeron externalidades ya observadas en otras instancias históricas de la política habitacional argentina, como la expansión urbana con patrones dispersos, la producción de áreas monofuncionales de baja densidad, altos costos derivados de la extensión de servicios e infraestructura, la falta de articulación entre los actores jurisdiccionales intervinientes

25 De acuerdo a la ordenanza 2.225/92 el radio de influencia de los equipamientos de seguridad es de 1000 m, el de las instituciones de atención de salud primaria es de 1000 m y para los establecimientos educativos se indica 400 m para jardines de infantes, 500 m para escuelas primarias y 1500 m para secundarios.

y especulación en el mercado de suelo. Por su parte, Del Río y Duarte (2011) señalan que en el caso del conurbano bonaerense, casi 60% del suelo utilizado en los PFCV fue obtenido por mecanismos de mercado, lo que ofreció como resultado localizaciones con muy bajas condiciones de calidad urbana. Por el contrario, se obtuvieron resultados sustancialmente mejores cuando el suelo se obtuvo mediante instrumentos urbanísticos o el aporte de tierras públicas.

En el caso de la ciudad de La Rioja, a pesar de que el Estado contaba con una importante porción de suelo, no existió una articulación entre la política habitacional de los PFCV y la política urbana. Si bien se desarrolló un proyecto para el sector que, en términos de diseño atendía muchos aspectos positivos, no estuvo integrado por instrumentos de gestión urbana que permitieran garantizar un proceso de consolidación sostenible para el sector y equitativo para la ciudad. Es por esto que puede observarse la reproducción de muchas situaciones señaladas por los autores mencionados.

La *Ciudad Nueva* ha contribuido a un proceso de expansión que posiciona a los barrios de los PFCV en una localización periférica respecto de la estructura urbana general de la ciudad. Este punto es importante observarlo considerando la escala de la ciudad y que el área central concentra además de un importante valor simbólico, las principales actividades comerciales, culturales y administrativas. Esto provocó un aumento del costo-tiempo en los desplazamientos, altos costos en la extensión de servicios e infraestructura y el alza en los precios del suelo de toda la zona sur de la ciudad<sup>26</sup>. Así mismo, la falta de articulación entre municipio y provincia en el proceso de planificación y desarrollo del sector, sumado a la debilidad de los instrumentos de gestión urbana local<sup>27</sup>, no permitieron la recuperación de las plusvalías urbanas generadas por la inversión estatal en el área. Por último, a partir de los resultados obtenidos en esta instancia del trabajo, es posible caracterizar al área de estudio como una sucesiva yuxtaposición de tejido residencial de baja densidad, con importantes porciones de suelo en estado de baldío, espacios públicos no consolidados, dificultades en la accesibilidad y déficit de algunos servicios urbanos. Además, el área presenta sectores con los peores indicadores de NBI en la ciudad.

Al considerar estos resultados en relación a la perspectiva teórica presentada, es posible afirmar que los PFCV constituyeron un abordaje sectorial del problema de la vivienda.

---

26 En 2005 se sancionó la ordenanza 3.872 mediante la cual se amplió el ejido urbano de la ciudad y se incorporó como área de crecimiento acelerado al polígono de las 3.000 hectáreas. Esto cambió de zona rural a urbana gran parte de la zona sur de la ciudad.

27 Los principales instrumentos de gestión urbana de la ciudad son el ya mencionado Plan de Ordenamiento Urbano ordenanza 2.225 y sus ordenanzas complementarias, que se limitan a establecer usos y formas de ocupación del suelo permitidos. En 2009 se sancionó la ordenanza 4.622 que crea un banco de tierra municipal, sin embargo, la normativa no incorpora herramientas que le permitan al municipio adquirir suelo a través de mecanismos no mercantiles. Simplemente indica que el banco de suelo deberá conformarse con los inmuebles de dominio municipal, los que reciba como donación o sean adquiridos por compra directa.

## Reflexiones finales

El trabajo buscó reflexionar sobre la política habitacional en la provincia de La Rioja y analizar la dimensión urbana de PFCV desarrollados en la zona sur de la ciudad capital entre 2005-2015. Se presentaron datos sobre la inversión estatal que significaron los programas federales a escala nacional, la distribución de recursos que no contempló la demanda habitacional de las jurisdicciones y tampoco logró incidir significativamente en la reducción del déficit. En ese contexto, La Rioja se vio beneficiada por la recepción de financiamiento, lo que permitió ampliar sustancialmente la producción habitacional en el período analizado.

A pesar de ello, el déficit habitacional cuantitativo de la provincia se mantuvo constante, aunque se pudo observar una reducción del déficit cualitativo. A escala provincial, la distribución de los recursos de la PFV fue coherente con el déficit habitacional de los departamentos y la ciudad de capital fue su principal destinataria.

El proceso de desarrollo urbano reciente de la ciudad de La Rioja ha estado estrechamente vinculado a la PFV. El análisis realizado muestra que, existieron aspectos positivos y temas aún pendientes para superar un abordaje sectorial del problema de la vivienda. La disponibilidad de tierra pública en el caso de la ciudad de La Rioja, permitió canalizar un importante flujo de recursos en materia habitacional. Así mismo, es destacable que la APVyU de la provincia realizó un proyecto urbano para desarrollar esa importante porción de suelo que contempló en términos de diseño aspectos muy importantes como la reserva de suelo para espacios verdes y equipamientos.

A pesar de ello, la conflictividad entre los actores jurisdiccionales y la debilidad de los instrumentos locales de gestión local, no permitieron articular los PFCV con una política urbana. Esto afectó la calidad de los servicios habitacionales desarrollados por la PFCV, ya que en la Ciudad Nueva se configuró un polígono de fuerte carácter monofuncional, con importantes sectores sin consolidar, problemas de accesibilidad y déficit de algunos servicios urbanos. De este modo, los PFCV contribuyeron a un proceso de expansión urbana hacia el sur de la ciudad con baja densidad y bajos niveles de consolidación urbana.

Este tipo de procesos, acentúan las desigualdades espaciales intraurbanas y generan consecuencias negativas vinculadas al costo de provisión de infraestructuras y servicios, costos de movilidad, valorización del suelo urbano, pérdida de suelo absorbente, entre otras. En el caso de la ciudad de La Rioja, se observa como uno de sus principales desafíos, construir instrumentos de gestión urbana que permitan una mejor articulación de la política habitacional que se diseña y se financia desde el Estado nacional, con un desarrollo local socialmente justo y sustentable.

## Referencias bibliográficas

- Barreto, M. Á., Alcalá, L., Benítez, M. A., Fernández, M. E., Giró, M., Pelli, M. B. y Romagnoli, V. (2015). Un encuadre teórico – metodológico para el análisis de la Política Habitacional. En Barreto, M. A. y Lentini, M. (compiladores), *Hacia una política integral del hábitat*, pág. 143-221. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. CaFe de las Ciudades.
- Del Río, J. P. (2012) El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes [en línea]. Tesis de Posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf>
- Del Río, J. P. y Duarte, J. I. (2011). Las modalidades de gestión del suelo y localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano Bonaerense. En Di Virgilio, M. y Herze, H. (compiladoras), *La cuestión urbana interrogada*, pág. 131-163. Buenos Aires, Argentina. CaFe de las Ciudades.
- Falú, A. y Marengo, C. (2015). El Plan Federal en Córdoba, luces y sombras en su implementación. Nuevos programas, viejas soluciones. En Barreto, M. A. y Lentini, M. (compiladores), *Hacia una política integral del hábitat*, pág. 493-523. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. CaFe de las Ciudades.
- Fernández Wagner, R. (2004) La construcción y reconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat. *INVI*, 19 (50), pág. 11-20.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010. [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC (2015) Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010-2025. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/proyeccion\\_departamentos\\_10\\_25.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/proyeccion_departamentos_10_25.pdf)
- Lentini, M. (2008). Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano. *Economía, sociedad y territorio*, 8 (27), pág. 661-692.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito A. (1998), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires-Madrid, Miño y Dávila-CIEPP
- Marengo, M. C. (2013). Extensión urbana e intervenciones habitacionales: el caso de la ciudad de Córdoba (Argentina). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 6 (12), pág. 280-301
- Observatorio Federal Urbano (10 de abril de 2021) Densidades de Población. Material Elaborado. *Tabla de variación de densidades* [Archivo Excel] Ministerio de Obras Públicas. Disponible en: <https://ofu.obraspublicas.gob.ar/Indicators/UrbanDynamics/PopulationDensity/Material>
- Rodulfo, M. B., y Boselli, T. (2015). ¿Quo vadis FONAVI? Una perspectiva de la política habitacional en Argentina. En Barreto, M. A. y Lentini, M.

- (compiladores), *Hacia una política integral del hábitat*, pág. 247-312. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. CaFe de las Ciudades.
- Sepúlveda Ocampo, y R., Fernández Wagner, R. (2006) *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José, Costa Rica. Centro Cooperativo Sueco.
- Yujnosvky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.







Los textos que integran esta publicación presentan las líneas de trabajo en el campo de los estudios territoriales y del hábitat de un equipo de investigadores y becarios, del INVIHAB (FAUD-UNC) y de CEUR (CONICET).

El documento propicia la comunicación de saberes en las cuestiones que venimos investigando y busca dar visibilidad a los temas que nos preocupan, así como conceptualizar los problemas en relación a las temáticas de hábitat y territorio, como punto de partida de una agenda de investigación interdisciplinaria. Constituyen un insumo tanto en el campo de la gestión para la formulación de políticas públicas habitacionales y urbanas, como en el de la investigación y formación de investigadores en estas cuestiones.

Las contribuciones dan cuenta de la complejidad de abordajes y visiones en estas temáticas y posibilitan futuros entrelazamientos teórico-conceptuales en la reflexión, proposición y acción en el campo del hábitat urbano.



UNC

Universidad  
Nacional  
de Córdoba



FAUD  
Facultad de Arquitectura,  
Urbanismo y Diseño

ISBN 978-987-8498-13-0



9 789876 486130