

Extensión urbana e intervenciones habitacionales. El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina)*

Fecha de recepción: 3 de febrero de 2013 Fecha de aceptación: 21 de agosto de 2013

Cecilia Marengo

Doctora en Urbanismo Investigadora de CONICET, profesora de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño

Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)

mcmarengo@gmail.com

Resumen El presente documento tiene por objeto aportar elementos que vinculan la extensión urbana con la planificación del crecimiento y la política de vivienda, tomando como caso de estudio las intervenciones habitacionales desarrolladas en la ciudad de Córdoba (Argentina) en el período 2001-2008. La estructura del artículo introduce cuestiones teóricas y analiza la evolución del crecimiento poblacional en la ciudad en tres momentos y su relación con la extensión de suelo urbanizado. A continuación, presenta las regulaciones y los instrumentos de planificación, una breve caracterización de la política habitacional pública y una descripción de las intervenciones residenciales periféricas, las densidades y los actores que las materializan. Por último, reflexiona sobre las limitaciones de planificación del crecimiento urbano y las políticas de vivienda. En un contexto donde la regulación urbanística es débil y las brechas sociales amplias, la extensión urbana intensifica las condiciones de inequidad en el acceso al suelo y pone en cuestión la sostenibilidad del modelo de crecimiento.

Palabras clave Extensión urbana, hábitat residencial, dispersión urbana, planificación física, política habitacional.

Palabras clave descriptor Desarrollo urbano, Córdoba (Argentina), plan de ordenamiento territorial, vivienda popular-aspectos sociales, políticas de población.

* Artículo de investigación científica y tecnológica. Corresponde al proyecto de investigación "La expansión urbana: estrategias de intervención en contextos de alta inequidad espacial", financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba (SECyT-UNC) Proyecto: 05/A277 y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet). Período: 2010-2011. Se desarrolla bajo la dirección de la doctora Cecilia Marengo, en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat y en la Maestría en Diseño Arquitectónico y Urbano de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.

Urban sprawl and housing interventions.

The case of the city of Córdoba (Argentina)

Abstract This document is intended to provide elements which link urban extension with growth planning and housing policy, taking as a case study the housing interventions developed in the city of Córdoba (Argentina) during the 2001-2008 period. The structure of the paper introduces the theoretical issues and analyzes the evolution of population growth in the city in three moments and their relationship to the sprawl of the urbanized land. Then, it presents the regulations and planning instruments, a brief characterization of the public housing policy and a description of residential peripheral interventions, urban densities and the actors who materialize them. Finally, it reflects on the limitations of urban growth planning and housing policies. In an urban context where regulation is weak and social gaps are broad, urban sprawl intensifies the inequality in access to land and calls into question the sustainability of the growth model.

Key words Urban sprawl, residential habitat, urban sprawl, physical planning, housing policy.

Key words plus Urban development, Córdoba (Argentina), land use planning, public housing, social aspects, population policies.

Extensão urbana e intervenções habitacionais.

O caso da cidade de Córdoba (Argentina)

Resumo O presente documento tem por objetivo aportar elementos que vinculam extensão urbana com planejamento do crescimento e política de habitação, tomando como caso de estudo as intervenções habitacionais desenvolvidas na cidade de Córdoba (Argentina) no período 2001-2008. A estrutura do artigo introduz questões teóricas e analisa a evolução do crescimento populacional na cidade em três momentos e sua relação com a extensão do solo urbanizado. Em seguida, apresenta as regulamentações e instrumentos de planificação, uma pequena caracterização da política habitacional pública e uma descrição das intervenções residenciais periféricas, as densidades e os atores que as materializam. Por fim, reflete sobre as limitações do planejamento do crescimento urbano e as políticas habitacionais. Em um contexto onde a regulamentação urbanística é fraca e as fendas sociais amplas, a extensão urbana intensifica as condições de iniquidade no acesso do solo e põe em dúvida a sustentabilidade do modelo de crescimento.

Palavras chave Extensão urbana, hábitat residencial, dispersão urbana, planejamento físico, política habitacional.

Palavras chave descritor Desenvolvimento urbano, Córdoba (Argentina), plano de uso da terra, habitação popular, aspectos sociais, políticas populacionais.

Introducción

La ciudad es un área territorial caracterizada por la concentración de actividades distribuidas sobre un recurso escaso: el suelo urbano. Puede ser definida como un espacio en donde convergen diferentes actores sociales que expresan unas necesidades, que se transforman en demandas y dan lugar a posibles iniciativas —ofertas— (Gaete Feres, 2003). Las actividades urbanas (entre ellas, la residencia) generan demandas sobre localizaciones precisas en la ciudad y los agentes (tanto públicos como privados) que operan en el espacio urbano responden con determinadas ofertas. En esta dinámica, la ciudad puede ser entendida como un área de inversión donde se desarrollan proyectos y se producen activos, como por ejemplo, el suelo urbanizado y la vivienda.

El proceso de urbanización —entendido como la concentración de la población en una determinada localización— está sujeto a un proceso de valorización en el mercado en función de las expectativas de los diferentes agentes que operan en el espacio urbano y la disponibilidad de los recursos, entre ellos, el suelo urbanizable. El Estado interviene en el desarrollo urbano por medio de la planificación, buscando conciliar los intereses del sector privado con los de la ciudad en su conjunto o promoviendo algunas iniciativas mediante la regulación, para prevenir efectos no deseados (*ex ante*) o para revertir las externalidades negativas del crecimiento urbano (*ex post*).

En cada etapa del desarrollo de una sociedad, el proceso de urbanización ha sido influenciado por una articulación entre el Estado y el mercado, basada en la orientación dominante de las políticas

urbanas en ese período (Carmona, 2001). Las estrategias de desarrollo urbano, las metas y los instrumentos de planificación han estado sujetos a los conceptos imperantes en la política y en el desarrollo socioeconómico en cada etapa histórica. De hecho, la planificación se amalgama en el problema de las ciudades e involucra la economía, la sociología y la política de las ciudades y todo aquello que hace la vida socioeconómica, política y cultural del momento (Hall, 1988). Los debates en relación con la planificación urbana y la extensión del crecimiento de las ciudades plantean la cuestión de las posibilidades de la primera para controlar o regular el crecimiento físico. Existen posiciones encontradas entre quienes, basándose en una concepción política neoliberal, defienden las iniciativas de libre mercado y presuponen que las normas y los reglamentos no son necesarios, porque el libre juego de oferta y demanda corregirá las externalidades negativas derivadas del desarrollo urbano y aquellos que sostienen que, para alcanzar condiciones de mayor equidad y evitar la fragmentación del espacio urbano, es necesaria la intervención del Estado en la regulación del crecimiento físico (Falú y Carmona, 2001).

Los cambios económicos que se producen en las ciudades y en sus áreas metropolitanas a partir de la globalización económica y la revolución en las tecnologías de la información y comunicación trazan nuevos desafíos, en términos de desarrollo urbano. Los procesos de desindustrialización y reindustrialización que se observan en las últimas dos décadas y políticas orientadas a promover acciones que posibiliten la inserción de la

ciudad en el contexto global y regional en un escenario internacionalizado (mayor productividad y competitividad de las empresas) llevan a reestructurar el rol de las ciudades, que pasan de ser espacios vinculados con la producción industrial masiva a lugares ligados a la economía de servicios. Incluso donde se mantuvieron industrias de producción masiva, propias de la llamada economía fordista, se requirieron importantes adecuaciones en la planificación de la ciudad.

Los efectos de las fuerzas macroeconómicas en la organización del territorio impulsan procesos de reestructuración espacial en las periferias de las ciudades, suburbanización y extensión física del crecimiento. La organización funcional de los territorios se asocia con la formación de grandes aglomeraciones, la concentración de nuevas funciones urbanas en la ciudad existente y la expansión de nuevas centralidades. En el marco de esas transformaciones se estarían produciendo fuertes dinámicas disgregadoras (consolidación de barrios y comunidades cerradas, enclaves residenciales fortificados y guetos de pobreza y de exclusión, entre otros) que llevarían a replantear la razón de ser de la ciudad. La característica actual de la urbanización es la transición de la metrópolis moderna a la postmetrópolis expansiva (Soja, 2000). La extensión urbana es explicada como el resultado de los desequilibrios entre la demanda de suelo urbanizable y las expectativas de ganancia de los propietarios de la tierra —oferta— (Castells, 1990). Este desequilibrio es atribuido, en general, a una inadecuada planificación urbana, sin mencionar una cuestión central en el abordaje de la problemática, que es la validez de los instrumentos con los que cuentan las Administraciones locales para facilitar y regular el funcionamiento de los mercados de suelo urbano.

Las investigaciones desarrolladas por De Mattos (1998, 1999, 2010), en el caso de Santiago de Chile, demuestran que el crecimiento extensivo y

la significativa ampliación del perímetro urbano —en comparación con la etapa anterior de industrialización—, se relacionan con la menor intervención del Estado en la regulación del crecimiento, atribuible a la orientación neoliberal de la política urbana. Las transformaciones en la ciudad se asocian no solo con los cambios producidos en el escenario macroeconómico (globalización), sino también con las nuevas modalidades de gestión urbanística que implican la privatización y desregulación de los servicios y la flexibilización de las normativas que favorecen la aplicación de una lógica de estrictez capitalista en los patrones de extensión urbana. En los países latinoamericanos, la dependencia estructural respecto al capital tiene efectos significativos en el proceso de urbanización, en las formas de intervención en la ciudad y en la producción de los nuevos espacios residenciales (De Mattos, 2010). Otras investigaciones (Borja, 2007) también señalan el carácter dominante de la renta urbana en la definición de los usos en la ciudad y la localización de las actividades y sus efectos en la extensión del crecimiento. En esta dinámica, los capitales privados obtienen ventajas económicas en la valorización del suelo y en el acceso a mejores localizaciones urbanas y, al mismo tiempo, la calidad de vida de muchos grupos de población disminuye, porque, en muchos casos, son expulsados hacia áreas periféricas con bajos índices de urbanización.

En este contexto, no se puede analizar la política de vivienda sin entender que está sujeta a la lógica capitalista y que, en el último tiempo, se afianza como criterio medular en la configuración de nuestras ciudades, lo que es señalado como proceso de mercantilización del desarrollo urbano. La hipótesis en la investigación que estamos desarrollando sostiene que, en las ciudades caracterizadas por un mercado de suelos altamente especulativo, el crecimiento por extensión refuerza el proceso de inequidad espacial intraurbana, porque prioriza la anexión de

suelo extendiendo los límites y los servicios que debe proveer el municipio, aun cuando existe disponibilidad de tierra vacante en localizaciones más próximas que cuentan con una capacidad instalada en términos de infraestructura y servicios públicos. Se intensifican las dinámicas disgregadoras con el desarrollo de intervenciones habitacionales focalizadas en un sector particularizado de la demanda social, tanto desde la gestión habitacional pública como privada. En la investigación asumimos que la política de vivienda es una herramienta para intervenir en la ciudad, que puede contribuir a atenuar las desigualdades presentes en el espacio físico, así como promover objetivos de política urbana, es decir, no solo para atender el déficit de alojamiento de la población, sino, ante todo, contribuir a crear condiciones de desarrollo urbano con equidad para los habitantes, impulsando la construcción de ciudades más integradas en el espacio y más cohesionadas en el ámbito social. En este escenario, donde parecería que los dispositivos de control de la extensión urbana desarrollados en la etapa de industrialización entran en crisis, se hace necesario revisar los instrumentos de planificación hoy vigentes y su grado de validez, tomando como caso de estudio la ciudad de Córdoba (Argentina). Las transformaciones producidas en las últimas décadas imponen nuevas condiciones en el desarrollo urbano y requieren de estrategias de planificación que permitan atenuar los procesos de fractura social y espacial que se observan en las nuevas áreas que se expanden.

El crecimiento urbano en la ciudad de Córdoba

Breve caracterización de la ciudad

La ciudad de Córdoba, segunda ciudad por su peso demográfico en Argentina, alcanza la cantidad de 1.315.423 habitantes, según datos del

Censo Provincial de Población y Vivienda de 2008. El análisis de este caso se trata de una unidad administrativa con extensión territorial de 57.600 hectáreas. El perímetro de la jurisdicción municipal abarca un cuadrado de 24 x 24 km² de superficie y es coincidente con el departamento capital de la provincia de Córdoba, sede del Gobierno provincial. Es una ciudad mediterránea, cuya estructura urbana se caracteriza por un centro muy consolidado y unas vías de penetración radial que convergen hacia el mismo y la comunican con los principales centros urbanos del país. En términos de estructura urbana, se identifican las áreas central, intermedia y periférica y los corredores de servicio sobre los que se estructuró el crecimiento que presenta una mayor mixtura de actividades urbanas. La cobertura de servicios sigue un gradiente con niveles máximos en el centro, que decrecen hacia la periferia.

Aspectos metodológicos

El análisis del crecimiento urbano considera dos parámetros: a) el crecimiento poblacional y b) el área urbanizada que se incorpora en los períodos 1991-2001 y 2001-2008, coincidente con los censos de población nacionales o provinciales realizados en la ciudad. El análisis introduce la evolución de la tasa de crecimiento poblacional en la ciudad y en las localidades del área metropolitana, con el fin de aportar datos comparativos sobre la dinámica demográfica regional. Abarca el período 2001-2008 y presenta como referencia los valores obtenidos en estudios previos realizados para el período 1991-2001. En segundo término, para dar cuenta de la potencialidad de determinados sectores urbanos para recibir/expulsar población, se particulariza el análisis a escala de fracciones censales (unidad censal que alberga como máximo 2.500 unidades de vivienda), presentando en este artículo la descripción de aquellas fracciones censales donde se registran incrementos significativos

en la cantidad de población alojada. Se vincula la dinámica de crecimiento poblacional con el crecimiento físico (extensión/densificación) y aporta datos sobre las densidades residenciales brutas. El área urbana anexada se calcula con base en los planos digitales del municipio de Córdoba, datos aportados por la Dirección de Urbanismo del municipio y observaciones realizadas en aerofotogrametrías.

Por último, se identifica el tipo de intervenciones residenciales que se materializan en el período analizado a partir de los datos de urbanizaciones registradas en la Dirección de Urbanismo del municipio. Estas se agrupan en cuatro tipologías principales de intervención, que se relacionan con los agentes que operan en el espacio urbano periférico (oferta) y los sectores sociales a los que se dirigen las propuestas. En este análisis no se considera la construcción de vivienda individual por lote, dado que el acento está puesto en el examen de las intervenciones masivas (las

normativas que las regulan) y la vinculación de la política habitacional con la extensión urbana.

Evolución de la tasa de crecimiento de la población en Córdoba y localidades del área metropolitana

El área metropolitana de Córdoba se integra con la ciudad capital y las localidades satélites a la misma que presentan continuidad espacial y/o dependencia funcional. En la Tabla 1 se observa que, desde el año 1970, las localidades del área metropolitana de Córdoba¹ presentan tasas de crecimiento anual intercensal superiores a las de la ciudad capital, situación que se relaciona con las mayores posibilidades de acceso al suelo². En el período 2001-2008, se mantiene esta tendencia identificada en estudios anteriores (Marengo, 2006), observándose que en el área metropolitana, si bien en términos generales hay una desaceleración del crecimiento poblacional, este sigue siendo superior al que presenta la ciudad de Córdoba.

Tabla 1.
Crecimiento poblacional en ciudad de Córdoba y localidades del área metropolitana

#	Ciudad-Localidad	Jurisdicción-Departamento	Habitantes Censo 2001	Habitantes Censo 2008	Tasa de crecimiento anual inter-censal (por mil)			
					1970	1980	1991	2001
					1980	1991	2001	2008
1	Córdoba	Capital	1.284.582	1.315.423	2.16	1.57	0.87	0.25
2	Villa Allende	Colón	21.528	27.514	3.19	2.86	2.81	2.17
3	Saldán	Colón	2.197	10.432	-4.41	1.16	1.54	7.89
4	Unquillo	Colón	15.587	17.183	3.01	2.81	2.74	0.92
5	Mendiola	Colón	4.215	8.161	7.06	2.42	9.61	4.83
6	Río Ceballos	Colón	16.406	19.133	2.22	2.65	2.36	1.45
7	La Calera	Colón	24.727	30.561	8.38	4.52	3.6	1.90
8	Malvinas	Colón	8.625	12.568	2.84	10.8	4.89	3.13

Fuente: elaboración propia con datos de censos nacionales 1970, 1980, 1991, 2001 y provincial 2008

1 La variación relativa del crecimiento poblacional intercensal para el departamento de Colón en el período 2001-2008 es de 21,7%, mientras que para el departamento capital (municipio de Córdoba) es de 2,4%.

2 Estudios previos (Marengo, 2008) sobre lotes ofrecidos en el mercado nos permitieron revelar que los valores del suelo urbano en las localidades del área metropolitana de Córdoba son, en promedio, cinco veces inferiores a los ofrecidos en la ciudad de Córdoba.

Evolución de la localización poblacional en la ciudad de Córdoba

Al examinar la evolución del crecimiento poblacional en el área administrativa de la municipalidad de Córdoba, se observa como dinámica particular la desaceleración del ritmo de crecimiento. La ciudad que había aumentado su población en 105.210 habitantes en el período 1991-2001, al año 2010 solo había incrementado la cantidad de habitantes en 47.035 personas (Tabla 2).

Estudios previos (Marengo, 2006) dan cuenta de que en el período intercensal (1991-2001) el crecimiento de la población se localizó en el área periférica, que registró un incremento de 15% (128.596 habitantes³). Las fracciones, censales que corresponden al último anillo de la periferia urbana, ampliaron la cantidad de población alojada en valores que superaron un 5% sobre el total del incremento poblacional para la ciudad (es decir, más de 5.260 habitantes). En el área central de la ciudad, un 70% de las fracciones que la integran perdió población, el crecimiento se concentró en determinados sectores puntuales (fracciones 15, 16 y 41), donde se registraron procesos de densificación por renovación del tejido edilicio. El anillo intermedio de la ciudad, integrado por barrios consolidados, tampoco retuvo la cantidad de habitantes

alojados, comparativamente con los registrados en 1991 (Figura 1).

La densidad residencial (bruta) muestra un patrón concéntrico con valores más altos en el área central y decrecen hacia la periferia. En el período analizado, las densidades residenciales brutas descienden en todas las áreas consideradas. En el área central se reduce de 151 habitantes/hectáreas en 1991, a 140 habitantes/hectáreas en 2001; en el área intermedia, de 104 habitantes/hectáreas en 1991, a 96 habitantes/hectáreas en 2001 y en el área periférica, de 71 a 61 habitantes/hectáreas. En los dos primeros casos, porque hay pérdida de población, mientras en el último, si bien se incrementa la población alojada, también se expande el área urbanizada, evidenciando un patrón centrífugo y disperso de crecimiento en baja densidad.

Respecto al período 2001-2008, para analizar el crecimiento poblacional por fracciones censales se toman los hallazgos del censo provincial 2008, dado que los resultados desagregados del censo nacional 2010 no se encuentran procesados a escala de fracción censal. En este período, el crecimiento de la población ascendió a 32.854 habitantes, se localizó de preferencia en el área periférica (aunque con valores no tan significativos como los registrados en el período 1991-2001) y en el área central, donde se revierte la tendencia a perder población observada en el período anterior.

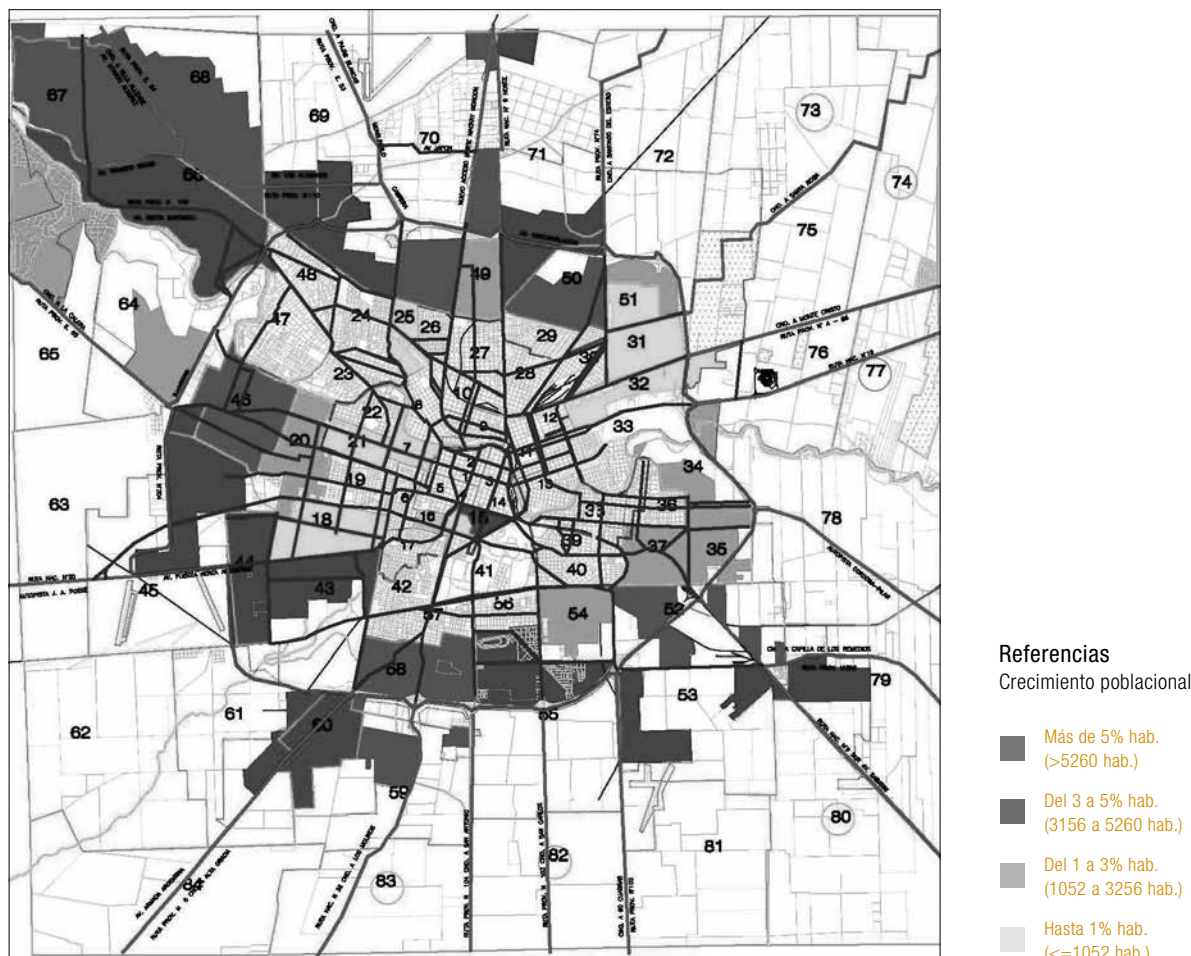
Tabla 2.
Población en ciudad de Córdoba 1991, 2001 y 2010

Población	Censo 1991 (habitantes)	Incremento	Censo 2001 (habitantes)	Incremento	Censo 2010 (habitantes)
Habitantes	1.179.372	105.210	1.282.569	47.035	1.329.604
Var. Intercensal		8,90%		3,60%	

Fuente: elaboración propia con datos de los censos nacionales, 1991, 2001 y 2010

3 Si bien el incremento poblacional es de 105.210 habitantes, el área periférica de la ciudad incrementa la población alojada en 128.596 por la migración desde otros sectores de la ciudad que pierden población.

Figura 1.
Sectores urbanos que incrementan la población alojada, 1991-2001, a escala de fracciones censales



Fuente: elaboración propia

Se consignan solo aquellos sectores donde se verifica un aumento de la cantidad de población residente, agrupados en cuatro intervalos. La localización de la población en sectores de la periferia urbana (donde se registra el mayor incremento de habitantes) se relaciona con la mayor disponibilidad de acceso al suelo.

› En el área periférica, sobre un total de 66 fracciones que la integran, 27 incrementan la cantidad de población alojada. En la Tabla 3 se muestra la variación de las densidades, considerando solo aquellos casos en donde los valores de incremento poblacional son significativos, es decir, las fracciones censales que registran más de 10% de crecimiento (más de 3.285 habitantes), entre 5% y 10% (es decir, entre 1.643 a 3.285 habitantes) y los comprendidos entre 3% y 5% (es decir entre 996 y 1.642 habitantes). En términos generales, el área

periférica presenta una baja densidad poblacional; obsérvese que, del total de áreas donde se registra incremento de población, solo la fracción 20 tiene valores de densidades brutas que superan los 70 habitantes por hectárea (Tabla 3; Figura 2). El crecimiento físico presenta un patrón extendido y disperso, con bajos valores de densidad en la periferia (continuando la tendencia ya señalada para el período anterior) y consolidando, de manera parcial, algunas áreas vacantes donde hay un aumento significativo en la densidad poblacional.

En el intervalo que agrupa las fracciones que incorporaron más de 10% de población (respecto al período anterior) registramos la 68 (con 7.095 habitantes), la 58 (con 4.380 habitantes) y la 83 (con 6.621 habitantes). Las fracciones 68 y 83 presentan anexión de suelo urbano para la localización de intervenciones habitacionales. En la fracción 58 se observa un proceso de consolidación tierra urbana vacante ubicada dentro del anillo delimitado por la avenida de circunvalación. Aun cuando en ellas ese registra un crecimiento significativo de la población (en comparación con otros sectores urbanos), la densidad poblacional no alcanza los cuarenta habitantes por hectárea,

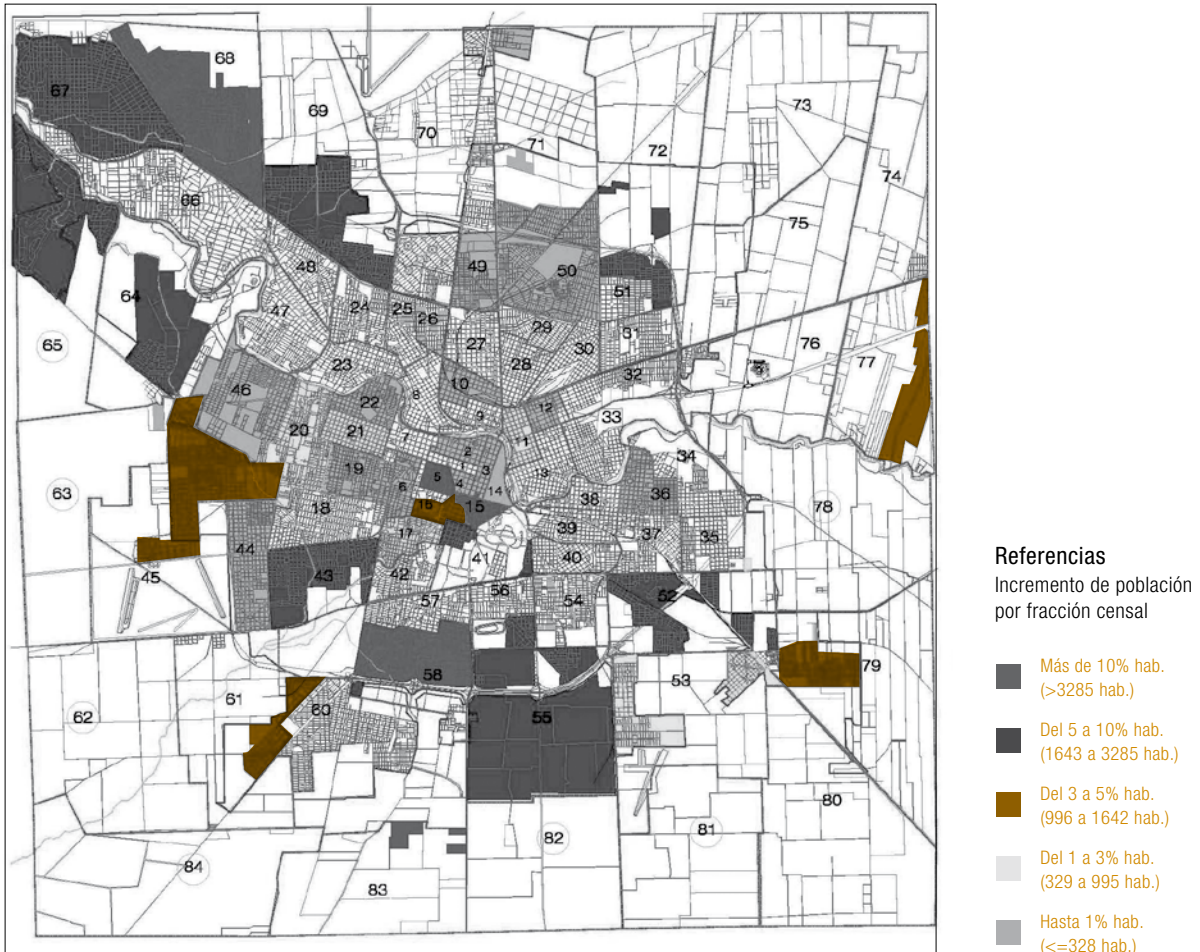
valor que resulta muy bajo en términos de eficiencia en el funcionamiento de los servicios urbanos e impacta en los costos que debe absorber la ciudad en su conjunto. Un segundo intervalo de crecimiento poblacional (que va de 5 a 10% de la población) corresponde a fracciones censales que se sitúan en el anillo externo de la periferia (como es el caso de las fracciones 64, 43, 55, 52, 51 y 69) y en menor medida, las comprendidas en el intervalo que va de 3 a 5% (como el caso de las fracciones 45, 61, 79, 77). En ambos casos se consolida la tendencia de crecimiento centrifugo, disperso y con anexión de suelo. El denominador común en este análisis es que las fracciones

Tabla 3.
Evolución de las fracciones que incrementan población en el área periférica, 2001-2008

Fracción Censal	Población		Área (ha)	Densidad Residencial Bruta Hab/ha	
	2001	2008		2001	2008
68	36.114	43.209	1160	31	37
58	27.440	31.820	1010	27	31
83	1.246	7.867	1370	0.91	28
67	30.472	33.233	980	31	34
64	12.993	14.897	1280	10	12
69	23.437	25.489	700	34	36
53	18.549	19.486	468	40	42
43	27.038	29.427	533	51	55
55	18.606	20.571	543	31	38
52	32.278	34.414	695	46	49
45	27.638	29.070	637	43	46
61	13.554	14.618	315	43	46
77	3.232	4.796	179	18	27
79	19.784	20.955	507	39	41
20	25.790	26.426	367	71	72
53	18.549	19.486	468	40	42
78	2.734	3.341	112	24	30
TOTAL	339.454	379.105			

Fuente: elaboración propia con datos del censo nacional 2001 y censo provincial 2008

Figura 2.
Sectores urbanos que incrementan la población alojada, 2001-2008, a escala de fracciones censales



Fuente: elaboración propia

Continúa la tendencia de localización de la población en los sectores urbanos de la periferia, observándose una mayor dispersión de nuevas áreas urbanizadas respecto al período anterior que, a modo de islas, se hallan desvinculadas de lo existente.

que alojan el mayor crecimiento se disponen en el anillo externo de la periferia urbana y se asocian con procesos de extensión física.

- › En el área central, las fracciones que presentan crecimiento poblacional se amplían de 3 en el año 2001 a 8 en el año 2008. Fracciones censales como la 15, la 16 y la 41 mantienen su tendencia de crecimiento, mientras otras que en el período anterior habían perdido población, como las fracciones 2, 3, 4, 5, y 14, muestran un incremento de habitantes,

como resultado de un incipiente proceso de densificación edilicia (construcción de vivienda en altura). La densidad bruta del área se incrementó de 140 habitantes/hectáreas en 2001 a 190 habitantes/hectáreas en 2008. En el caso de las fracciones 15 y 16, las densidades brutas alcanzan valores de 325 y 320 habitantes/hectáreas, lo que representa un incremento significativo respecto a los valores obtenidos en 2001, como también es el caso de la fracción 5, donde se duplica la población residente (Tabla 4).

Tabla 4.

Evolución de las fracciones que incrementan población en el área central, 2001-2008

Fracción Censal	Población		Área (ha)	Densidad Residencial Bruta Hab/ha	
	2001	2008		2001	2008
15	16.432	20.836	64	255	325
16	5.138	12.494	39	132	320
5	5.866	11.491	44	133	261
41	11.095	13.079	88	126	148
1	6.499	6.309	36	181	175
2	6.754	7.102	80	85	89
3	6.529	6.829	64	101	106
4	5.380	5.602	32	168	175
14	6.838	6.889	64	107	107
Total	70.531	90.631			

Fuente: elaboración propia con datos del censo nacional 2001 y censo provincial 2008

Extensión física: anexión de suelo urbano

En el período 1991-2001, la superficie urbanizada/urbanizable se incrementó de 14.926 hectáreas a 20.832 y la densidad bruta para toda la ciudad descendió de 73 a 64 habitantes por hectáreas (Íros, 1991; Marengo, 2008). Si comparamos el crecimiento físico con el crecimiento poblacional, observamos que la incorporación de suelo urbano se incrementó un 39,6% sobre lo existente, mientras la población creció un 8,90%. Dicho de otro modo, el ritmo de anexión de suelo fue 4,2 veces superior al crecimiento de la población.

En el período 2001-2010, la superficie urbanizada se incrementó a 26.391 hectáreas y la densidad bruta descendió a 50,4 habitantes/hectárea. La incorporación de suelo se incrementó un 26,7% en relación con lo existente, mientras la población solo creció un 3,60%, o sea, el ritmo de anexión de suelo es 7,4 veces superior al crecimiento de la población.

En síntesis, si bien la anexión de suelo en el período 2001-2010 es inferior a la registrada en el período precedente, al compararlo con el crecimiento poblacional, observamos que continúa la tendencia de anexión de suelo urbano, con una ocupación en baja densidad, aun cuando el

Tabla 5.

Variación de la superficie urbanizable en la ciudad de Córdoba

Año	Area Urbanizable (ha.)	Incremento (ha.)	Porcentaje (%)	Var. Intercensal de población
1991	14.926			
2001	20.832	5.906	39,60%	8,90%
2010	26.391	5.559	26,70%	3,60%

Fuente: elaboración propia con datos tomados de la Dirección de Urbanismo, municipalidad de Córdoba. Procesamiento de datos realizado durante la investigación

crecimiento poblacional disminuye y presenta bajos valores frente a lo que registran las localidades del área metropolitana.

Las regulaciones e instrumentos normativos en el municipio de Córdoba

Para entender el proceso de crecimiento, es necesario introducir los instrumentos de planificación orientados a contener la extensión urbana. Con el advenimiento de la democracia en nuestro país desde 1983, se aprecia un mayor protagonismo de los Gobiernos locales en la gestión e implementación de políticas de desarrollo urbano. En el medio local, basándose en los estudios urbanísticos existentes, se identificaron las debilidades de la estructura urbana presentes desde el período de expansión industrial iniciado en décadas anteriores, a las que la planificación buscaba dar respuesta⁴. En 1985 se sancionó el marco regulatorio que rige sobre fraccionamiento, ocupación y usos del suelo. Se enfocó en atender los desequilibrios del modelo físico-espacial derivados de la extensión urbana. Hasta ese momento, no se exigía a los urbanizadores la provisión de infraestructura (que debía ser asumida por el municipio) y la reserva de espacio para la localización de futuros equipamientos. Esta mirada normativa definió disposiciones generales a tener en cuenta para el fraccionamiento de la tierra, dividió el tejido urbano en zonas y estableció en cada caso disposiciones relativas a los usos y las actividades previstas, trazado de la red vial de manzanas y parcelas y afectación de superficies de uso común. Se definieron crite-

rios de fraccionamiento de manzanas y parcelas, basados en la zonificación de usos y formas de ocupación del suelo y se fijaron los requerimientos de provisión de infraestructura (agua corriente potable, energía eléctrica, alumbrado público, arbolado de calles, espacios verdes, pavimento y/o cordón cuneta, evacuación de desagües pluviales, red de gas natural). La ordenanza que regula la ocupación del suelo definió áreas y zonas, particularizando para cada una de ellas el carácter urbanístico, los factores de ocupación de suelo (FOS) y edificación (el número máximo de unidades de vivienda por parcela, las alturas máximas permitidas, retiros de edificación) y el tipo de vivienda permitida (individual, individual agrupada o colectiva). Ambos instrumentos fueron efectivos en evitar la urbanización de nuevas áreas sin provisión de infraestructura⁵ y transitoriamente lograron poner freno a la extensión.

La década del noventa marca un punto de inflexión en la planificación urbana en el medio local, en términos de las acciones que se impulsan para responder al contexto macroeconómico y a las iniciativas que promueven los actores locales. La política urbana estuvo centrada en alcanzar condiciones de competitividad y atraer inversiones privadas a la ciudad. La búsqueda de flexibilidad en el marco regulatorio respondía a la necesidad de remover las limitaciones al crecimiento físico, flexibilidad que debe ser entendida dentro de un marco de consenso más general que cuestionaba las excesivas regulaciones del uso del suelo y que buscaba remover aquellos obstáculos que condicionaran el desarrollo de proyectos de iniciativa privada. En esta década, se observa que el dinamismo económico coexiste con la intensificación de las desigualdades sociales⁶.

4 Irós menciona como debilidades del sistema urbano la excesiva concentración de servicios y equipamiento en el área central, extensión de área urbanizada con baja densidad poblacional y dispersión, que se traducía en el bajo rendimiento de los servicios (por ejemplo, el transporte público), la carencia de redes de infraestructura y equipamiento en los sectores periféricos y falta de conexión entre sectores urbanos (1991, p. 53).

5 La Ordenanza 8060/85 regula el fraccionamiento de tierras en todo el ejido municipal. La Ordenanza 8256/85 regula la ocupación del suelo dentro del ejido municipal. Las condiciones de ocupación que se establecieron definieron un volumen máximo edificable, predominando en las disposiciones la definición de criterios formales /físicos de ocupación sobre otros criterios de índole económica o social derivados de la localización de la población en el espacio residencial.

6 Desde 1990 a 2002, según datos de Cepal (2008), se observa que el coeficiente de Gini para Argentina se incrementa de 0,501 en 1990 a 0,539 en 1999 y a 0,526 en 2005, lo que señala que el país se ubica en un estrato alto de desigualdad.

Se incorporan nuevas reglamentaciones al marco normativo vigente (Ordenanza 8606/91 de Urbanizaciones residenciales especiales y el Decreto 25/1995, en la Ordenanza 8060/85) para dar respuesta a las iniciativas que, en términos de proyectos habitacionales, impulsan actores sociales contrapuestos; por una parte, el mercado inmobiliario con urbanizaciones cerradas dirigidas a sectores de altos ingresos y, por otra, las demandas de las asociaciones civiles y cooperativas de vivienda que llevan adelante programas habitacionales subsidiados para sectores con necesidades básicas insatisfechas.

En términos normativos, las urbanizaciones cerradas para sectores de alto ingreso (reguladas por la Ordenanza 8606/91) presentan como principales diferencias con las normativas vigentes:

- a. La propiedad de las áreas verdes que, si bien es pública, se reserva para uso exclusivo de los residentes; el incremento en la dimensión de las áreas verdes comunes (el mínimo de área verde requerido es un 30% del área total destinada a lotes, cuando en una urbanización tradicional el mínimo requerido es de 15% (10% destinado a espacio verde y 5% a equipamiento).
- b. Se flexibilizan los requerimientos de localización (la restricción solo aplica para el caso de actividades nocivas o peligrosas), pudiendo localizarse en casi cualquier área vacante, situación que luego se modifica, siempre que no interfiera con el sistema vial principal, el trazado de vinculaciones entre sectores urbanos o redes de desagües pluviales.
- c. Se establece una escala de intervención para los emprendimientos residenciales, fijando dimensiones de 15 hectáreas, como máximo, cuando se localizan dentro del anillo de circunvalación y 50 hectáreas cuando se localizan

fuera del mismo. Esta condición, que buscaba atenuar el impacto de las intervenciones de gran escala en la estructura urbana, en la práctica se flexibiliza ante las presiones de los urbanizadores privados.

- d. Las dimensiones de los lotes (estableciéndose como mínimo en 1.500 m², si se localiza fuera de la avenida de circunvalación y 1.000 m² si se localiza dentro de la misma)⁷.

En el segundo caso, para facilitar el acceso al suelo y los proyectos de vivienda desarrollados por entidades oficiales o privadas sin fines de lucro, dirigidos a población de bajos recursos, se sanciona el Decreto 25/1995 (Ordenanza 8060/85). En él se reduce el tamaño mínimo exigido para el fraccionamiento de lotes (de 250 m² a 160 m²) y se minimizan las condiciones básicas requeridas para la provisión de infraestructura (con respecto a lo que estaba vigente); de esta manera, busca aliviar los costos de urbanización para los sectores sociales más vulnerables (ejecución de red de tendido eléctrico, agua potable, alumbrado público, apertura de calles, arbolado y proyecto de desagües).

Estas nuevas reglamentaciones que, en principio, dieron respuesta a dos sectores de demanda social, requerían otro tipo de instrumentos de intervención para poder desarrollar sus propuestas residenciales y cristalizaron un tipo de respuesta normativo que contribuyó a segmentar en diferentes modalidades de intervención la oferta habitacional.

Con el nuevo siglo, se introducen cambios en la regulación (Ordenanza 10760/04) que limitan las posibilidades de localización de urbanizaciones. El objetivo es atenuar los efectos negativos de la extensión urbana producidos en la década anterior —entre ellos, los avances sobre las zonas

⁷ Es de mencionar que el lote promedio en la ciudad de Córdoba tiene una dimensión de 250 m².

de producción agrícola y la consecuente reducción en el área cultivable del cinturón verde, desalentar los intereses especulativos y las presiones de sectores sociales para dar respuesta a los asentamientos ilegales por medio de programas de regularización predial, la dificultad para absorber mayores costos de infraestructura y extensión de los servicios por la dispersión residencial, la conformación de islas urbanas (fragmentación del espacio e intensificación de las condiciones de segregación residencial) y la muy baja densidad poblacional en la periferia—. En 2008, se formulan las bases para el Plan Director de la ciudad de Córdoba y se establecen lineamientos en el marco de una estrategia general de ordenación del territorio. Se propone intervenir sobre el sistema normativo, a efectos de considerar aquellos sectores urbanos que, por sus condiciones, son aptos para llevar adelante programas de densificación urbana y se identifican nuevas áreas de intervención estratégica, polígonos y nodos para el desarrollo de proyectos especiales, que incluyen mixtura de actividades e incorporan la residencia. Si bien desde 1985 se reconoce la necesidad de atenuar la expansión de la ciudad, los sucesivos cambios políticos y de orientaciones en la gestión urbana no han permitido (hasta la fecha) el desarrollo de acciones específicas, que promuevan un uso más eficiente del suelo urbano y eviten la expansión en baja densidad y la intensificación de la segregación residencial en la estructura urbana.

Política habitacional y tipo de intervenciones en la periferia urbana

Breve caracterización de la política habitacional pública

La política habitacional desarrollada desde la década del ochenta en la ciudad de Córdoba se integró en un conjunto de acciones destinado a

resolver los déficits en la provisión de infraestructura básica, equipamiento y revalorización de espacios públicos que presentaban las áreas periféricas. Los programas se focalizaron en la reubicación en la periferia de villas de emergencia, atendiendo a la necesidad de liberar terrenos para realizar obras públicas.

En la década del noventa, en el marco de los procesos de descentralización se modifica la orientación de la política habitacional. El cambio se formula en el rol del Estado, el cual pasa de tener una responsabilidad casi exclusiva en todas las etapas del proceso de implementación (diseño, financiamiento, ejecución, evaluación) a asumir un rol como “facilitador”, con mayor participación de actores de la sociedad civil con quienes comparte cargas en el financiamiento y la ejecución de los programas. En el ámbito local, se sancionan nuevos instrumentos normativos (ya señalados) que, si bien facilitan las condiciones de acceso al hábitat para los grupos más desfavorecidos, no producen cambios importantes respecto al tipo de programas urbano-arquitectónico. Predomina la construcción de nuevas soluciones habitacionales (llave en mano) sobre cualquier otro tipo de línea de acción.

Con el nuevo siglo, las operatorias de vivienda se focalizan en los sectores vulnerables y buscan atender la informalidad urbana mediante programas de erradicación de villas. Este tipo de respuesta se justifica desde supuestos de superación de la pobreza y el mejoramiento de calidad de vida de los habitantes. En Córdoba, a partir del año 2000 y con el apoyo financiero del BID, se desarrolla el Proyecto de Emergencia para la rehabilitación habitacional de los grupos vulnerables afectados por las inundaciones, retomando la política de entrega de viviendas “llave en mano”, con proyectos de mayor escala de intervención. Los programas se denominan ciudades-barrio, puesto que cuentan con provisión de equipamiento (educativo, recreativo, de salud, postas

policiales) y servicios (comercios). Por medio del programa “Mi casa, mi vida”, se realizó el traslado de casi setenta villas de emergencia a 41 nuevos barrios, lo que representan 8.876 nuevas viviendas (según datos de 2008). La localización de los conjuntos habitacionales configura una nueva distribución de la población pobre en la ciudad, trasladándolos del anillo central e intermedio hacia los anillos periféricos. Esta condición no solo tiene impacto en la vida cotidiana de la población (mayor tiempo y costos de traslado, acceso a oportunidades laborales, adaptación de estrategias de reproducción social, etc.), sino también en los costos que conlleva para la municipalidad la extensión del tejido urbanizado, las redes y los servicios públicos.

La implementación de la política habitacional pública evidencia como constante en el desarrollo urbano la extensión de suelo urbanizable, atendiendo a la menor incidencia de los precios de la tierra en la estructura final de costos de los programas, que definen de manera tácita una incidencia del valor del suelo en no más de 10% del monto de obra. El menor valor inicial de las parcelas para ser urbanizadas, el predominio de la vivienda individual sobre cualquier otro tipo de programa y la falta de una política de suelo que pudiera contrarrestar los efectos de un mercado bastante especulativo y reservar tierras para políticas de vivienda pública explican por qué la respuesta que prevalece es la localización de los conjuntos en los bordes urbanos, aun cuando muchas intervenciones demuestran situaciones sociales críticas, condiciones de inseguridad y de violencia urbana creciente, escasa integración con el contexto social e intensificación de la segregación residencial.

Tipo de intervenciones en la periferia urbana (período 2001-2008)

En el período considerado, en el marco del análisis de la extensión urbana desarrollado en la investigación, se observan en la periferia de la ciudad intervenciones residenciales promovidas por diferentes actores sociales; sin embargo, presentan denominadores comunes en términos de densidad de ocupación del suelo, carencia de mixtura social y tipológica, localización periférica y dispersión urbana.

Entre ellos se identifican los siguientes actores:

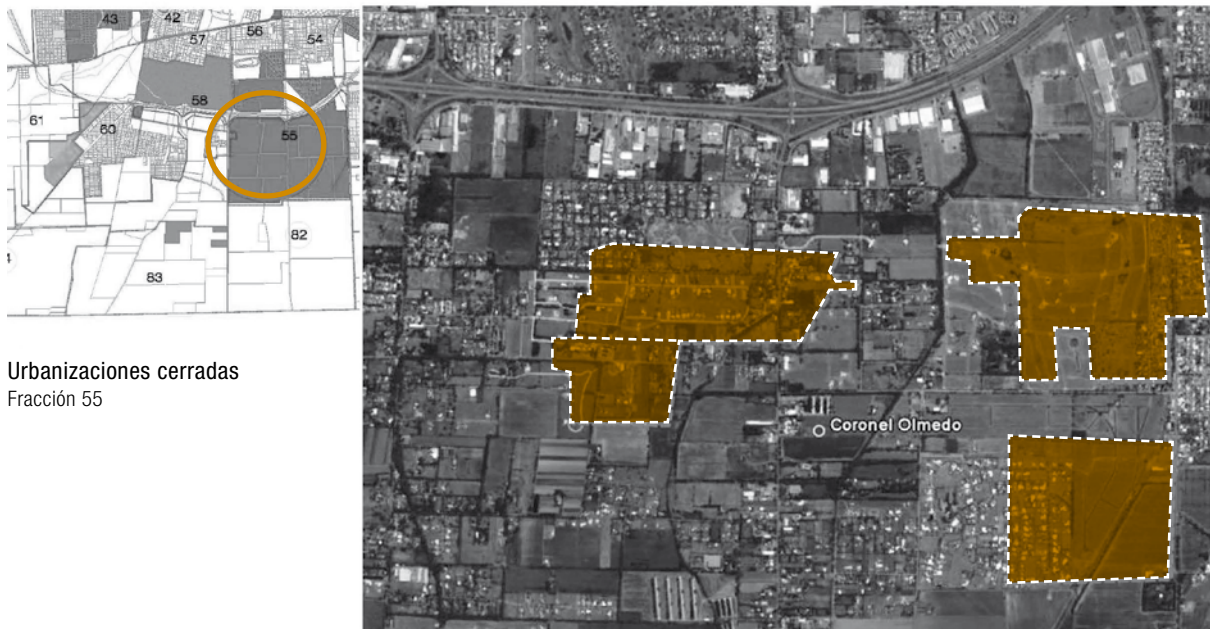
- › Los urbanizadores privados que desarrollan conjuntos residenciales especiales (comunidades cerradas) o loteos con seguridad para sectores con altos ingresos (lógica empresarial). Promocionan un modelo de urbanización cerrada/vigilada, con espacios verdes recreativos de uso propio en un entorno homogéneo. La densidad neta relevada oscila en 6-10 viviendas/hectáreas⁸ en las urbanizaciones de muy alto estándar y en 18-20 viviendas/hectáreas⁹ en los barrios cerrados con servicios de seguridad privada. Se observa que es la oferta que más crece, siendo contados los casos de loteos abiertos e integrados a la trama urbana. Se intensifica el proceso de fragmentación espacial (iniciado en la década anterior), materializando un patrón de ocupación del suelo a partir de islas de gran escala y perímetro cerrado, que interrumpen la continuidad de los espacios públicos (calles). Se vinculan con el entorno en un único punto de acceso vehicular y se integran con población homogénea desde el punto de vista socioeconómico¹⁰ (Figura 3).

8 Lotes de mínimo 1.500 m².

9 Lotes de 500 o 600 m².

10 En este contexto de fuerte segmentación social, el precio del suelo urbano opera como mecanismo de diferenciación residencial.

Figura 3.
Localización de urbanizaciones cerradas, en la fracción 55



Urbanizaciones cerradas
Fracción 55

Fuente: elaboración propia

El incremento poblacional en el período 2001-2008 corresponde a uno de los intervalos más amplios (comprende valores entre 5 a 10%). Los tipos de intervenciones residenciales son urbanizaciones cerradas para sectores de alto ingreso.

- › Las cooperativas y asociaciones sin fines de lucro que desarrollan proyectos residenciales para sectores de demanda con alguna capacidad de pago. Los conjuntos tienen una localización periférica, completan los vacíos existentes en zonas urbanizables y presentan continuidad con la estructura urbana existente. La densidad neta oscila entre 40-50 viviendas/hectáreas¹¹. Aunque se trata de barrios abiertos, carecen de mixtura tipológica y conforman áreas dormitorio monofuncionales (Figura 4).
- › En el período 2001-2008, la política habitacional pública desarrolló conjuntos habitacionales destinados a sectores sociales con necesidades básicas insatisfechas (lógica de subsidio a la demanda). Estos conjuntos de viviendas individuales —denominados barrios ciudades, por la escala y grado de equipamiento que presentan— responden a programas masivos de relocalización de villas de emergencia. La densidad neta oscila en las 40 viviendas/hectáreas¹². Se localizan en áreas de borde, que son rurales y, por cambios normativos, se incorporan como urbanas. En el lapso considerado, los programas de vivienda social no diversifican el sector de demanda al que van dirigidos ni la localización en el espacio urbano, no se desarrollan propuestas en sectores urbanos en proceso de consolidación (áreas intermedias de la ciudad) o en

¹¹ Los conjuntos se integran con lotes de 200 a 250 m².

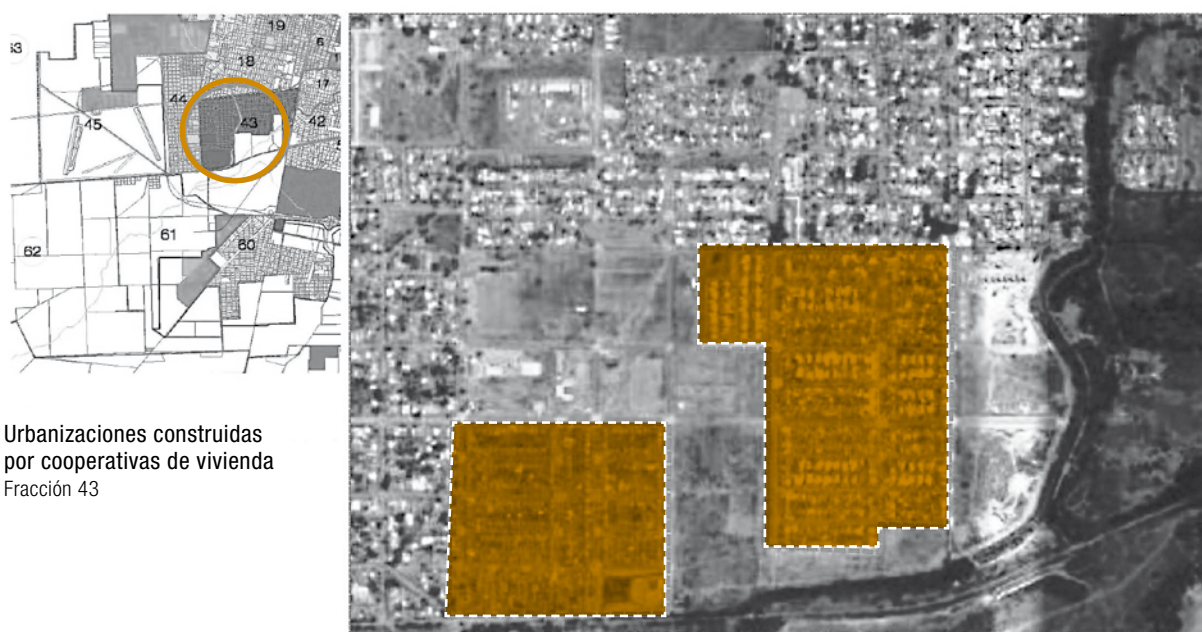
¹² Se integran con parcelas de 10 x 25 m, aun cuando la normativa municipal posibilita (para la vivienda social) un fraccionamiento menor (lotes de 9 por 18 m) que elevaría la densidad de ocupación a 62 viv./hectárea.

áreas de renovación urbana (Figura 5). Por el contrario, se intensifica la extensión urbana, aun cuando signifique mayores costos sociales y económicos para la ciudad y para la población realojada (con impacto en las oportunidades laborales, movilidad y acceso a bienes de consumo colectivo, entre otros)¹³.

- › Por último, las estrategias de los pobres urbanos tienen un impacto significativo en la extensión urbana. Exentos de toda posibilidad de acceso a mejores condiciones de vida y localización urbana, acceden al suelo mediante transacciones ilegales o tomas de tierras, haciendo grandes asentamientos informales que responden a la lógica de la necesidad. En el último

período, la informalidad urbana presenta un crecimiento exponencial. Por ejemplo, en la fracción 83 se localiza una urbanización informal —el loteo Nuestro Hogar III— que presenta un incremento poblacional de 1.246 habitantes en 2001, a 7.867 en 2008. Esta área inicialmente rural es incorporada luego como suelo urbano. Este cambio normativo es necesario para poder extender las redes de agua y electricidad, dado que las empresas que tienen a cargo la provisión del servicio así lo exigen. El dato significativo es que, aun cuando se trata de una urbanización informal, la densidad de ocupación es baja (40 viviendas/hectáreas) y la dimensión promedio de los lotes es de 10 por 25 m² (Figura 6).

Figura 4.
Localización de conjuntos de cooperativas de vivienda, en la fracción 43



Urbanizaciones construidas por cooperativas de vivienda
Fracción 43

Fuente: elaboración propia

En esta fracción que se corresponde con uno de los intervalos más amplios de crecimiento poblacional se consolidan conjuntos de vivienda para sectores sociales con alguna capacidad de pago, completando vacíos urbanos de localización periférica.

13 Investigaciones realizadas en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat de la FAUD-UNC han permitido establecer que los costos de la movilidad urbana —en el caso de la población pobre realojada— alcanza valores de hasta 20% sobre los ingresos medios de los hogares del primer decil poblacional (tomando para el cálculo la movilidad de un integrante del hogar y dos viajes diarios en transporte público).

Figura 5.
Localización periférica de barrios-ciudades en la fracción 78

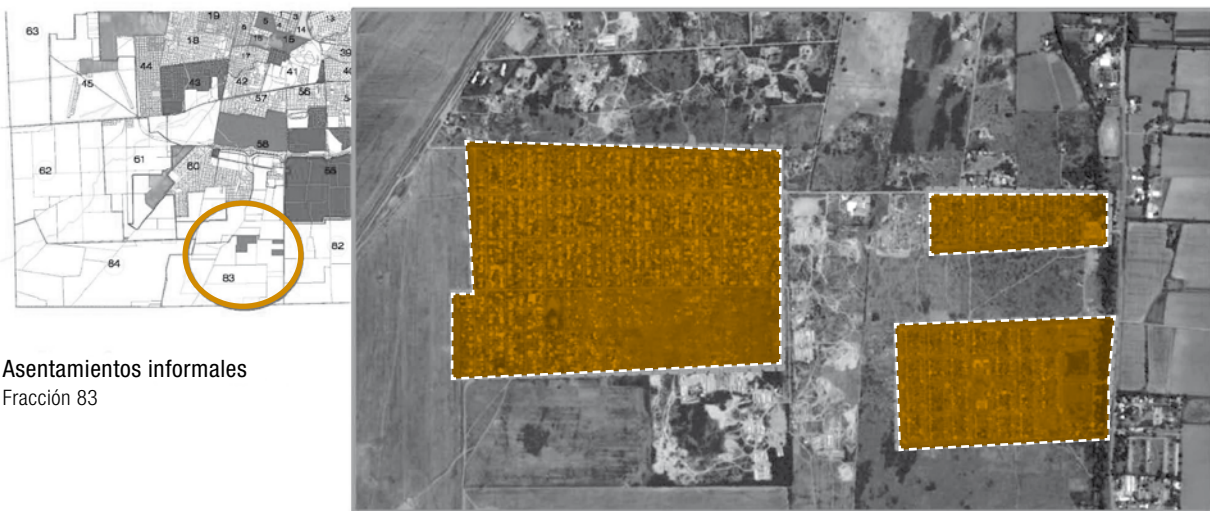


Barrios-ciudades
Fracción 78

Fuente: elaboración propia

Ejemplifican la constante de producción habitacional pública en el período 2001-2008, las 12.000 viviendas del programa "Mi casa, mi vida" distribuidas en barrios-ciudades se localizaron en la periferia urbana, en muchos casos fue necesario el cambio de uso de suelo (de rural a urbano) para localizar los conjuntos, dada la escala de intervención de los mismos, por ejemplo el conjunto Ciudad Evita integrado por 574 viviendas (donde fueron relocalizados habitantes de ocho villas de emergencia).

Figura 6.
Asentamientos informales insulares en la fracción 83



Asentamientos informales
Fracción 83

Fuente: elaboración propia

Presentan un crecimiento exponencial en el período considerado, para lo cual no hay respuesta desde la política de vivienda pública. Obsérvese que en esta fracción los tres conjuntos identificados son de producción informal.

Conclusiones

Los resultados obtenidos en esta etapa de la investigación nos han permitido comprobar que el crecimiento urbano observado en la ciudad de Córdoba se caracteriza por la extensión y anexión de nuevas áreas. Aun cuando el crecimiento poblacional se ha desacelerado, las áreas que incrementan la población alojada se localizan en la periferia de la ciudad y, en menor medida, en el centro. Se plantean interrogantes sobre la evolución de numerosos sectores consolidados de la ciudad que, pese a que cuentan con una capacidad urbana instalada (en términos de oferta de servicios, equipamiento urbano, acceso a la movilidad y medios de transporte, etc.) y una localización más próxima a las áreas con centralidad, no logran retener los índices de población residente con respecto a períodos anteriores. Esta dinámica amerita el desarrollo de nuevas investigaciones y la elaboración de diagnósticos precisos que indaguen sobre sus causas.

El análisis de la localización poblacional en el período 2001-2008 ha posibilitado identificar que la mayor potencialidad para alojar población se asocia con el desarrollo de nuevas intervenciones habitacionales en la periferia. Se incorpora suelo urbano y se desarrollan propuestas en baja densidad, promovidas tanto por iniciativa privada como por políticas públicas de vivienda que contribuyen a la expansión física de la ciudad. Se observa que el ritmo de anexión de suelo es 7,4 veces superior al crecimiento de la población y que en la densidad bruta para toda la ciudad desciende de 64 habitantes/ha en 2001 a 50,4 habitantes/ha en 2010, consolidando un modelo disperso de ocupación del espacio que nos plantea interrogantes en términos de sustentabilidad económica y social de crecimiento urbano.

Se intensifican las diferencias entre los tipos de desarrollos residenciales que se materializan en la

periferia, no solo en términos de sus características físicas espaciales (tamaño de los lotes, provisión de espacio verde, infraestructura y servicios con que cuentan), sino, además, en relación con los perfiles de población que acceden a ellos. Un denominador común en las intervenciones analizadas en la última década es que conforman áreas monofuncionales, de gran escala y fragmentadas respecto al entorno. Los diferentes actores sociales presentes en el desarrollo urbano periférico materializan propuestas segmentadas, según el sector de la demanda al que van dirigidas. Como resultado, las nuevas áreas residenciales carecen de mixtura social y funcional e intensifican la polarización social de la estructura urbana.

El caso de la ciudad de Córdoba es de interés para examinar hasta qué punto la planificación puede ser una herramienta efectiva para promover condiciones de mayor equidad en el crecimiento urbano. La evolución del crecimiento poblacional y físico y el examen crítico de las estrategias impulsadas en el medio local posibilita algunas reflexiones en relación con el logro de los objetivos ya señalados y ponen en evidencia las limitaciones existentes frente a los instrumentos normativos vigentes. Aporta evidencia respecto a que la libre iniciativa del mercado, por sí sola, no remedia las externalidades negativas del crecimiento urbano. La planificación orientada hacia una mayor flexibilidad en la regulación para facilitar las iniciativas de los diferentes actores sociales y sus proyectos residenciales necesita revisar los efectos producidos en términos de ocupación dispersa, costos de la extensión, segregación social y fragmentación urbana. El análisis demuestra que la misma es ineficiente, si el objetivo es promover una mayor integración social o atenuar la polarización entre sectores urbanos.

Si bien en la década del ochenta los instrumentos normativos lograron poner freno a la expansión residencial, hoy no contribuyen a atenuar

los procesos de fractura social y su correlato en el espacio urbano. Nuevos actores (empresas desarrollistas) y ofertas residenciales (barrios cerrados, loteos con seguridad), persistencia de las situaciones de pobreza y exclusión social (informalidad urbana, concentración de situaciones de pobreza), cambios en las orientaciones de las políticas de viviendas (de universales a focalizadas) y la afirmación de un criterio mercantilista en el acceso al suelo (que expulsa la población hacia la periferia o hacia localidades del área metropolitana donde los costos del suelo urbano son menores) demandan una comprensión integral de los procesos en curso.

En este contexto, se hace necesario desarrollar un enfoque que planifique el crecimiento con una visión más integral, superando la zonificación de usos y la implementación sectorial de las políticas de vivienda, que analice las posibilidades de ubicación de la población en el espacio, en función de determinados objetivos de política urbana y las estrategias residenciales que pueden promoverse para generar ciudades más inclusivas. Alcanzar condiciones de equidad espacial—lo que implica tanto el acceso a una mayor calidad urbana en las áreas ya consolidadas de la ciudad como en las nuevas extensiones de la periferia— demanda una aproximación teórica diferente a la cuestión del crecimiento urbano, que supere la zonificación de usos y actividades y que considere las externalidades derivadas de estas intervenciones y sus efectos económicos, sociales y ambientales.

La conformación de la periferia urbana es el resultado de las presiones y tensiones entre las iniciativas que promueve el mercado, que potencia las ventajas sobre las áreas de oportunidad que identifica en los bordes y las posibilidades de regulación previstas en las normas. Las nuevas extensiones impulsan procesos de valorización del suelo, por el cambio de uso rural a urbano.

Cuando el crecimiento es disperso valoriza, además, las áreas localizadas entre las nuevas extensiones y lo existente. La inexistencia de una política de suelo impide evitar la retención especulativa del mismo, que termina favoreciendo, a largo plazo, a los propietarios de la tierra y promueve la anexión de nuevas extensiones para desarrollar programas habitacionales públicos. Por otra parte, demuestra obsolescencia en las previsiones normativas hoy vigentes, dado que no incorporan la dimensión económica del desarrollo urbano.

La dinámica de crecimiento señala que es necesario poner freno al mercado especulativo de suelos, a la retención de terrenos, a la apertura de nuevas áreas que no cuentan con condiciones de urbanidad y no puede soslayarse la necesidad de alcanzar una mayor eficiencia en la provisión de servicios (transporte público, recolección de residuos, mantenimiento de espacios públicos y recreativos, etc.). Esto demanda el desarrollo de políticas locales proactivas para alcanzar determinados objetivos de política urbana, como por ejemplo, alentar procesos de densificación en áreas que cuentan con capacidad urbana instalada, facilitar condiciones de acceso a la vivienda y a los lugares de trabajo en zonas ya urbanizadas, considerar el acceso a la movilidad urbana y promover condiciones de mayor calidad espacial, mixtura de usos y heterogeneidad social en las nuevas zonas residenciales, desalentando los desarrollos mono funcionales de baja densidad en la periferia.

La evidencia empírica ha demostrado, en el caso de Córdoba, que un enfoque sectorial de la política habitacional sin los necesarios anclajes de la misma en objetivos de política urbana (es decir, centrado en la provisión de unidades de alojamiento sin considerar su articulación con las actividades urbanas y el entorno residencial resultante), promueve la expansión física, intensifica

los procesos de segregación residencial socioeconómica y aislamiento poblacional y pone en cuestión las posibilidades de un crecimiento sostenible, al incrementar los costos derivados de la extensión de los servicios. El tipo de política de vivienda que se ha desarrollado en Córdoba se enfoca en la construcción de nuevos desarrollos en áreas de extensión urbana sobre cualquier otro tipo de programa¹⁴ y debiera ser replanteada. Sin duda, este desafío no es solo de carácter técnico, sino también político y demanda acuerdos sociales para poder abordar la creciente complejidad de los problemas urbanos y promover, al mismo tiempo, condiciones de crecimiento que equilibren el desarrollo económico y la equidad social.

Bibliografía

Borja, J. (2007). Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. *EURE*, 33 (100), 35-50.

Carmona, M., y Burgess, R. (2001). *Strategic Planning and Urban Projects. Responses to Globalization from 15 Cities. Transformations 4*. Delft: Delft University Press.

Castells, M. (1990). Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida. En J. Borja, M. Castells, R. Dorado e I. Quintana (eds.), *Las grandes ciudades en la década de los noventa* (pp. 17-64). Madrid: Sistema.

De Mattos, C. A. (1998). Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas. *Economía Sociedad y Territorio*, 1 (4), 723-753.

De Mattos, C. A. (1999). Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *EURE*, 25 (76), 29-58.

De Mattos, C. A. (2010). Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento. *EURE*, 36 (108), 167-179.

Falú, A., y Carmona, M. (2001). Revisión de los marcos conceptuales y metodológicos en los estudios sobre globalización, forma urbana y gobernabilidad. En A. Falú y M. Carmona (eds.), *Globalización, forma urbana y gobernabilidad: tercera conferencia internacional Red ALFA-IBIS* (pp. 7-19). Córdoba: UNC, Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat.

Gaete Feres, H. G. (2003). *Mercado del suelo urbano en Chile: el caso de la oferta en el gran Concepción*. Concepción: Ediciones Universidad del Bío-Bío.

Hall, P. (1988). *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Iros, G. (1991). *Desarrollo urbano: reflexiones y acciones*. Córdoba: Editorial municipal de la ciudad de Córdoba.

Marengo, C. (2006). Expansión urbana y hábitat periférico: oportunidades y debilidades para una ciudad sustentable. En C. Marengo (comp.), *La periferia de Córdoba. Cuestiones sobre hábitat urbano* (pp.1-26). Córdoba: Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba.

14 Por ejemplo, programas de mejoramiento habitacional, de densificación predial, de renovación habitacional que podrían estar asociados con políticas de renovación y densificación.

Marengo, C. (2008). *Urban Sprawl and Spatial Planning. Facing the Challenges of Growing Social Inequity. Case Study: Cordoba Argentina*. Delft: International Forum on Urbanism (IFoU).

Municipalidad de Córdoba, Dirección de Planeamiento Urbano. (1985). *Ordenanza 8060/85. Fraccionamiento de tierras*. Córdoba: Boletín Municipal No. 1245, febrero 21 de 1985.

Municipalidad de Córdoba, Dirección de Planeamiento Urbano. (1986). *Ordenanza 8256/85. Ocupación del suelo dentro del ejido municipal*. Córdoba: Boletín Municipal No. 1460, febrero 12 de 1987.

Municipalidad de Córdoba, Dirección de Planeamiento Urbano. (1991). *Ordenanza 8606/91. Urbanizaciones residenciales especiales*. Córdoba.

Municipalidad de Córdoba, Dirección de Planeamiento Urbano. (2004). *Ordenanza 10760/04. Modificatoria de Urbanizaciones residenciales especiales*. Córdoba, febrero 20 de 2004.

Municipalidad de Córdoba, Dirección de Planeamiento Urbano. (2010). *Evolución del área urbanizable según normativa*. Córdoba: Autor.

Soja, E. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Malden, MA: Blackwell Publishing.