

DENSIFICAR EN LA DISPERSIÓN

Nuevas formas de ocupación residencial en el espacio periurbano de Córdoba

Raúl Alejandro Flores
Universidad Nacional de
Córdoba

Introducción

Desde mediados de la década del '70, el agotamiento del régimen de producción, acumulación y regulación keynesiano-fordista, que condujera la organización del trabajo y las prácticas productivas de gran parte del siglo XX, dio lugar a un nuevo paradigma económico y sociopolítico que diversas corrientes denominaron neofordista, posfordista o simplemente capitalismo global (Ciccolella, 2014:83). En Latinoamérica, este fenómeno se manifestó en la introducción de importantes reformas políticas y económicas de corte neoliberal que, en términos generales, se pueden englobar en tres aspectos: la desregulación de la economía, la retracción del Estado y el desmantelamiento del sistema social. La desregulación de la economía favoreció la actividad especulativa financiera y el ingreso de capitales internacionales a los mercados locales, posicionando a los bienes raíces como alternativa predilecta de destino para la sobre-acumulación de capital (De Mattos, 2016:37). Por otro lado, la retracción del Estado se manifestó en la tendencia hacia la flexibilización urbana, y en la caída del financiamiento estatal para la producción de vivienda e infraestructura (Abramo, 2012:36). En este proceso, el Estado no solo abandonó su función proactiva como promotor del desarrollo urbano, sino que, además orientó sus políticas urbanas al subsidio a la acción privada, tanto en la habilitación de zonas estratégicas para la intervención del capital, como en la desregulación del suelo. Producto de ello, desde la década del '90, se impone en toda Latinoamérica un modelo único de gestión política que le otorga gran libertad de acción al mercado, cuya consecuencia más evidente es la difusión de un tipo hegemónico de suburbanización, donde, el capital privado se expande por el territorio, desmontando el campo circundante en fragmentos de ciudad (Ciccolella, 2014:84).

En contraste, el desmantelamiento del sistema social contribuyó a ampliar la brecha entre ricos y pobres: si bien, en esta etapa del capitalismo global, los niveles de pobreza se han reducido en términos absolutos, la distancia entre los que más y los que menos tienen, ha aumentado (Segura, 2014:21). La expresión más visible de este fenómeno, es la división de la sociedad entre los que "ganaron" y los que "perdieron" (Svampa, 2001:182): los primeros, quienes han podido integrarse favorablemente a las nuevas modalidades de coordinación urbana, al punto de asimilarse a las clases altas tradicionales; y la nueva pobreza urbana, donde diversas estrategias individuales y colectivas intentan hacer frente a la falta de tierra y vivienda mediante la producción de barrios populares.

Estos procesos han derivado en el surgimiento de un nuevo tipo de periferia -o una periferia ampliada- donde, a modo de un enorme laboratorio social, crece un nuevo tipo de ciudad que no responde a los patrones de suburbanización y periurbanización tradicionales.

En este sentido, y en el marco del proyecto de investigación Territorios periurbanos. Planes, prácticas y proyectos en la construcción territorial de la Zona Sur de la ciudad de Córdoba (Dir. Dr. Arq. Fernando Díaz Terreno, SECyT-UNC, período 2023-2027), que aborda el estudio de las periferias como los espacios protagónicos de las principales transformaciones espaciales recientes, la presente ponencia se centra en el estudio del proceso de conformación de las nuevas periferias en el sector urbano de Villa Eucarística -en la zona sur de la Ciudad de Córdoba- un sector que se encuentra actualmente tensionado por dinámicas de transformación y anexión de suelo urbano.

Interesa particularmente el estudio del proceso mediante el cual, complementariamente al fenómeno de dispersión urbana (consumo extensivo del suelo), las periferias de formación más reciente, han intensificado paulatinamente las formas de ocupación y fraccionamiento del suelo (consumo intensivo del suelo), generando productos residenciales de menor superficie y mayor densidad a las que habitualmente se encuentran en los ámbitos periurbanos.

1. Hipótesis y Objetivos

La investigación parte de la siguiente hipótesis: en el marco de la intensificación de los procesos de transformación territorial, caracterizados por la incorporación de nuevas formas de ocupación, más complejas, e inestables que las desarrolladas en décadas precedentes, las políticas públicas no actúan dirigiendo el desarrollo de la ciudad, sino que hacen representaciones de ésta, legitimando lo que ya sucede en el territorio.

Para demostrar esta hipótesis se analizará el rol de las políticas públicas urbanas, en el marco de los procesos de mutación en los patrones de ocupación del espacio periurbano.

El objetivo principal de la investigación es indagar sobre las relaciones causales y temporales que existen entre las formas de ocupación desarrolladas en el período 2001-2021, y las políticas públicas urbanas que propician su habilitación, regularización y reproducción. Del resultado de la investigación se espera obtener evidencia cartográfica y analítica útil para determinar el impacto de las políticas de planificación y regulación, en la producción y consolidación de los nuevos modos de periurbanización.

2. Consideraciones metodológicas

El ámbito de estudio del presente trabajo, se encuentra definido por el sector central del borde periurbano sur de la ciudad de Córdoba, Argentina -externo a Av. Circunvalación- delimitado al norte por Av. Circunvalación Agustín Tosco, al este por Camino a 60 Cuadras, al sur por calle Callejón Arias y al oeste por Av. Vélez Sarsfield - Ruta 36.

La investigación desarrolla en primer lugar, un mapeo de las diferentes formas de uso, ocupación y fraccionamiento del suelo observadas en distintos perío-

dos, para luego analizar las diferentes normas e instrumentos que propiciaron su realización, habilitación y/o regularización ex post. A partir de la utilización de imágenes satelitales, cartografías históricas y sistemas de información geográfica, se realiza la identificación, tipificación y mapeo de las diferentes formas residenciales detectadas en el ámbito de estudio, a fin de cuantificar y cualificar los procesos de transformación.

Complementariamente, se analiza el universo de normas urbanas e instrumentos de gestión, estén o no incluidos en los procesos oficiales de planificación, a los fines de comprender los vínculos entre ambas cuestiones, observar la dinámica urbana resultante y obtener a partir de allí conclusiones.

El estudio se nutre de los siguientes tipos de cartografía:

1. Planos históricos: contribuyen a comprender los procesos de formación catastral del ámbito de estudio;
2. Sistemas de información geográfica: sirven para el análisis territorial y para cartografiar la evolución de la zonificación normativa e identificar las anexiones de suelo urbano;
3. Fotos satelitales: evidencian los procesos de transformación del trazado y el tejido residencial;
4. Planos de zonificación normativa: evidencian la intervención de la administración local, en los procesos de habilitación y/o legitimación de los procesos de ocupación del suelo;

3. El proceso de configuración del espacio periurbano sur

La periferia sur de Córdoba se ha definido históricamente como un área con fuerte vocación productiva, tanto por su tradición frutihortícola en el sector de Villa Eucarística (propiciada por un importante sistema de riego construido a principios del siglo XX), como por la radicación de dos importantes polos destinados a la industria metalmecánica (polígono Industrial Renault, en cercanías de la RP 5; y polígono Industrial Ferreyra, situado sobre RN 9) a mediados del siglo pasado.

No obstante, desde mediados de la década del '90, el sector empezó a cambiar notoriamente: la construcción del canal y planta potabilizadora Los Molinos, que desde 1997 provee agua a toda la zona sur de Córdoba, sumado al desembarco de nuevas formas de urbanización -propias de una nueva etapa del capitalismo global- provocaron, en pocos años, una de las transformaciones de mayor magnitud y complejidad observados en la historia reciente de la ciudad.

En este sentido, si consideramos al modelo de urbanización actual, como un proceso mediante el cual, el capital privado se expande rápida e indefinidamente por el territorio, desmontando el campo circundante en fragmentos de ciudad (Ciccolella, 2014:84), resulta indispensable comprender el modo en que se originan estos fragmentos. Para ello, resulta indispensable analizar los procesos históricos que delimitan el territorio, tanto en sus aspectos económicos, como sociales, culturales y políticos.

En este sentido, es relevante analizar el fenómeno de fraccionamiento del suelo, desarrollado fundamentalmente desde fines del siglo XIX.

En 1886 la provincia de Córdoba instaura la figura de colonias (promovida por la Ley Avellaneda, en 1876), como modalidad de entrega de tierras agrícolas y beneficios impositivos para el asentamiento de grupos de familias migrantes. En la misma línea, unos años después, en 1891 se construye el Dique Mal Paso y los Canales Maestros Norte y Sur, con la finalidad de dotar de riego a las tierras altas situadas por fuera de las barrancas.

Estas políticas de promoción a la actividad rural, derivarían en que los grandes latifundios en los que se había dividido la tierra ejidal para su venta, comenzaran a subdividirse en minifundios cada vez más pequeños, para la explotación con producción hortícola intensiva familiar, además de la propia residencia de los colonos. Fue así que para 1901 el Departamento Capital registraba alrededor de 940 parcelas rurales, de las cuales, el 97% tenía una superficie menor a 200 hectáreas, lo que indica el predominio de pequeñas y medianas unidades productivas, respecto al modelo anterior (Frias 1986:22). Este proceso de partición del suelo, se verifica en el plano de la Dirección de Catastro de la Nación de 1901, donde se observa la disminución del tamaño de las parcelas rurales en

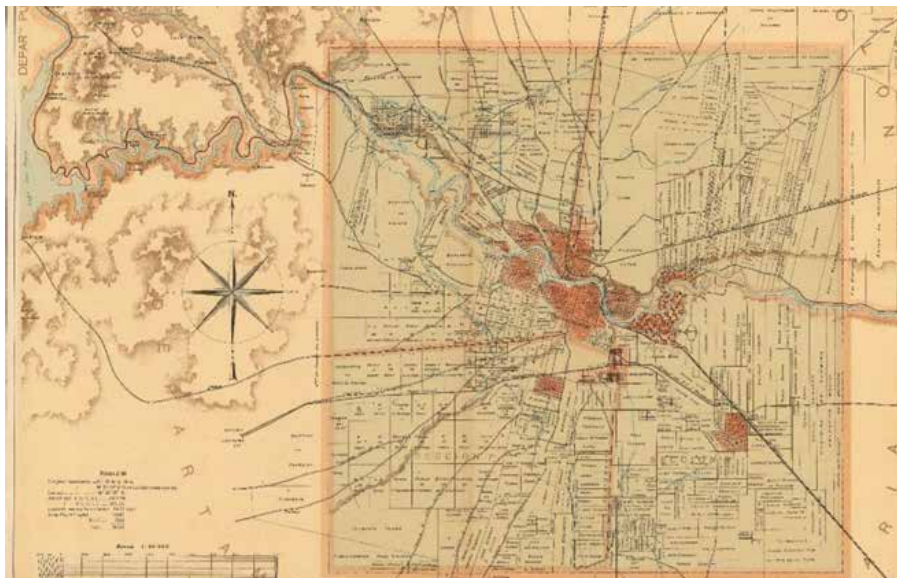


Fig. 01. Córdoba y sus alrededores. Año 1901
Fuente: Hoja N° 62 del Plano Catastral de la Nación Argentina (Ing. Carlos de Chapeaurouge, 1901)

torno al área servida por los canales de riego (Figura 01).

Medio siglo después, desde la década del '50, y en el marco del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, que permitiría un mayor desenvolvimiento entre empresas transnacionales y capitales nacionales (Díaz Terreno, 2011:77), Córdoba se convertiría en sede de las más importantes industrias metalmeccánicas del país. El profundo impulso generado por las radicaciones fabriles, derivó en grandes transformaciones en la estructura física de la ciudad, así como en su configuración demográfica: para 1963 el 47,7% del personal ocupado de la ciudad, eran trabajadores del sector automotriz.

Esto generó un fuerte proceso de urbanización que venía en aumento desde la década anterior. Los nuevos loteos se distribuyeron principalmente en la zona sur del ejido, apareciendo así nuevos barrios en torno a los polos industriales (planta industrial Renault de B° Santa Isabel y el polígono industrial de B° Ferreyra), resguardando el sector central del cuadrante - Villa Eucarística - para la producción frutihortícola (Fig. 02).

Esta situación se mantuvo hasta el año 1997, cuando el Gobierno de Córdo-

ba le otorga la concesión del servicio de agua potable a la empresa Aguas Cordobesas, quien, a partir de la puesta en funcionamiento de la planta potabilizadora Los Molinos, empieza a suministrar agua potable para el sector de Villa Eucarística, lo que impulsó un proceso de urbanización, que se profundizó notoriamente en la última década (Fig. 03).

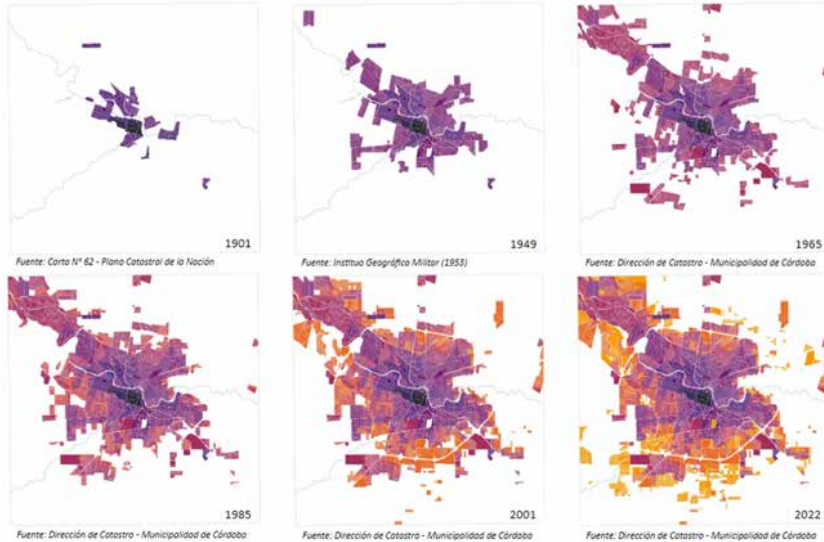


Fig. 02. Evolución del Área Urbanizada de la ciudad de Córdoba. Año 1901 - 2022
Fuente: Elaboración propia a partir de: Dirección de Catastro de la Nación; Instituto Geográfico Militar; Municipalidad de Córdoba.

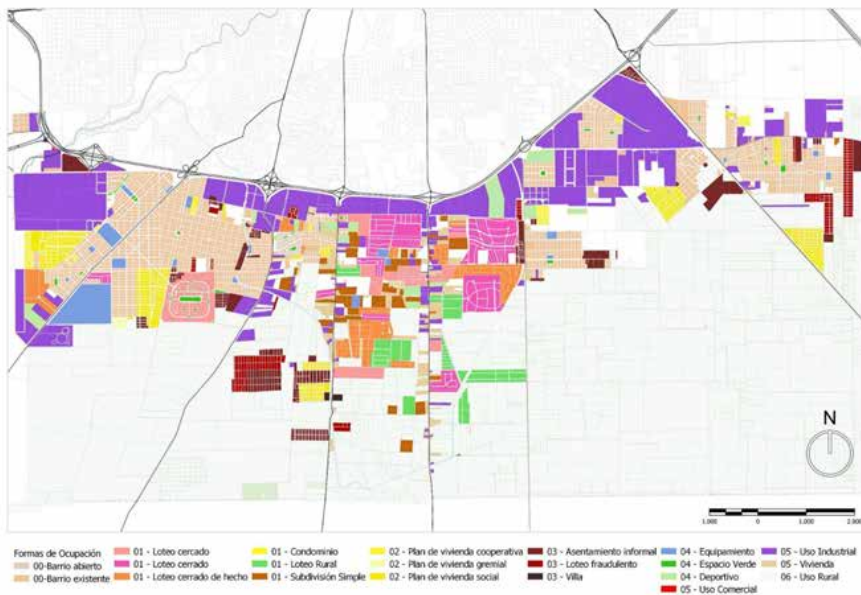


Fig. 03. Formas de ocupación del ámbito periurbano sur de Córdoba. Año 2022
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Planeamiento Urbano. Municipalidad de Córdoba.

4. El espacio periurbano como suma de fragmentos

Un aspecto central de las nuevas configuraciones territoriales, lo constituye la inversión en la relación entre las distancias sociales y espaciales: mientras en la sociedad industrial, la distancia entre clases sociales era relativamente reducida y la distancia espacial estaba bien marcada, en la ciudad postindustrial asistiríamos a la ampliación de la brecha social, aunque con una mayor proximidad espacial (Segura, 2014:34).

Esta proximidad espacial entre ricos y pobres derivará en un progresivo enclaustramiento -legal o ilegalmente producido- de las áreas residenciales, la cual será tramitada por medio de obstáculos, barreras y dispositivos de seguridad, situación que aplica tanto a las áreas residenciales, como industriales y de

consumo. En este sentido, Janoschka (2002:15) señala que la paulatina incorporación de barreras físicas y limitaciones en los accesos, expresa la división de clases y descarna la desintegración social que atraviesa la sociedad. Para el autor, las nuevas periferias presentan características que no se observan en los modelos tradicionales, con formas de carácter marcadamente insular, definida por islas de diferente tipo:

- Islas de riqueza: El barrio privado como residencia principal, como residencia secundaria, o como megaciudad (Nordelta o Alphaville), con la unión de más funciones urbanas. También existen los condominios urbanos y los vecindarios posteriormente aislados;
- Islas de producción: Áreas industriales nuevas, desarrolladas y comercializadas en forma privada; y las áreas industriales ya existentes, cuya reforma parcial y revalorización producen ínsulas industriales con uso individual en ejes industriales tradicionales;
- Islas de consumo: Centros de compras, centros comerciales, etc.;
- Islas de precariedad: Barrios populares, barrios fraudulentos, vivienda de interés social;

5. La densificación del espacio periurbano

Dentro de las lógicas de fragmentación e insularidad referidas, en las últimas décadas se adiciona un nuevo fenómeno en las modalidades de urbanización: la densificación del tejido construido.

Según Abramo (2012:62) la promoción de productos inmobiliarios novedosos entre los estratos superiores de la pirámide de la distribución de la renta -desarrollados a partir de una estrategia localizacional de contigüidad espacial- ha permitido disminuir la incertidumbre para la inversión privada, fomentando, al mismo tiempo, el incremento de la especulación del suelo intersticial de carácter expectante. Producto de ello, complementariamente al proceso de dispersión urbana (ciudad difusa), el autor observa la intensificación del aprovechamiento del suelo, dando lugar a nuevos productos de menor superficie y mayor costo por metro cuadrado (ciudad compacta), lo que denomina "Ciudad com-fusa" (2012:37). Este fenómeno se da como respuesta a un efecto cascada en la dinámica de segmentación de los productos inmobiliarios residenciales -dirigidos a usuarios de un estrato de ingresos levemente menor a los anteriormente mencionados- aunque, sin necesariamente reducir los precios del suelo.

De este modo, las nuevas formas de ocupación, sustituyen el tamaño del espacio residencial por productos innovadores y de mayor densidad y complejidad, que priorizan la accesibilidad, la seguridad, servicios comunes y una mejor representación socioespacial. Es así que las parcelas ocupadas históricamente por quintas destinadas al cultivo frutihortícola, han ido mutando su aprovechamiento, tanto en la reducción de las superficies parcelarias, como en la intensificación de las formas de ocupación y urbanización (Fig. 04).



Del análisis de las urbanizaciones autorizadas en el sector, se observan diferentes modalidades de urbanización y/o fraccionamiento del suelo, cuyo objeto es la anexión de suelo urbano:

- a) Subdivisión simple: Se denomina así al proceso mediante el cual, se autoriza el fraccionamiento de una parcela rural, en hasta 10 lotes individuales. Este fraccionamiento no requiere la cesión de espacios de uso público, ni la dotación de infraestructuras. Es un proceso silencioso de transformación del uso del suelo (Ord. N° 8.060/85);
- b) Loteos rurales: Fraccionamiento de lotes rurales, en parcelas de 5.000 m², que no responden a utilidades de producción rural, y se destinan al uso residencial (Art. 17° - Decreto N° 737/86);
- c) Urbanizaciones residenciales especiales: Urbanización residencial en parcelas mayores a 1.500 m², con cerramiento perimetral y acceso controlado, que cuenta con superficies específicamente destinadas a la práctica de actividades deportivas, recreativas y sociales (Ord. 8.606/91);
- d) Loteos cerrados de hecho: Urbanización sin plan de viviendas en parcelas de 1.350 m², conformado por calles públicas que, en la práctica, por el diseño de su trazado, se configuran de modo tal de generar ámbitos con restricción al acceso público (Ord. 10.761/04);
- e) Loteos derivados de convenios urbanísticos: Son loteos sin plan de vivienda en parcelas de 360 m² (similares a las encontradas dentro del perímetro de Av. Circunvalación), que incorporan dispositivos de cerramiento. Deriva del instrumento de convenios urbanísticos (Ord. 12.077/12);
- f) Loteos apto dúplex: Son loteos de parcelas de 360 m², a los que se les admite la construcción de dos viviendas por lote. Esto da como resultado una superficie propia de terreno de 180 m² por vivienda (Ord. 12.483/15).

Fig. 04. Proceso de densificación de loteos residenciales. Año 2001/2010/2021
Fuente: Elaboración propia a partir de <https://google.com/maps>



6. El rol de las políticas públicas

A partir del análisis de casos, y mediante el uso de la cartografía, se analiza la evolución de los planos de zonificación de la normativa del área, a fin de visibilizar su correlatividad con el proceso de urbanización/fraccionamiento estudiado.

Período 1985 - 1999: Se mantienen los criterios de zonificación vigentes desde su sanción (Ordenanza N° 8256/86), estableciendo el uso rural predominante fuera de Av. Circunvalación, e incorpora la modificación de la Ordenanza N° 9091/95, agregando el uso industrial en torno a las vías de acceso a esta (Fig. 06).

Fig. 05: Formas de fraccionamiento/urbanización: 01. Subdivisión simple; 02. Loteo rural; 03. Urbanización residencial especial; 04. Loteo cerrado de hecho; 05. Loteo derivado de Convenios Urbanísticos; 06. Loteos apto dúplex.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección de Planeamiento Urbano. Municipalidad de Córdoba.



Fig. 06: Normativa de Ocupación al año 1999.
Fuente: Elaboración propia s/ Ord. 8256/86. Municipalidad de Córdoba.

Período 1999 - 2003: Se modifica la zonificación a fin de regularizar los loteos denominados Nuestro Hogar III (Ord. 10.181/99) y Villa Angelelli I y II (Ord. 10588/03). Paralelamente, se autorizan 5 Loteos rurales con parcelas de 5.000 m2 en el marco del Decreto 737/86 y las primeras Urbanizaciones Residenciales Especiales, según Ord. 8606/86 (Fig. 07).



Figura 7: Normativa de Ocupación al año 2003.
Fuente: Elaboración propia s/ Ord. 8256/86. Municipalidad de Córdoba.

Período 2003 - 2011: Debido al grado de consolidación residencial producido por la proliferación de U.R.E. y loteos rurales, el municipio decide ampliar el área urbanizable, incorporando la Zona N1 (Ord. 10.761/04), una zona destinada a urbanizaciones de carácter mixto rural-residencial de carácter abierto, con parcelas de 1.500 m2 (Fig. 8).

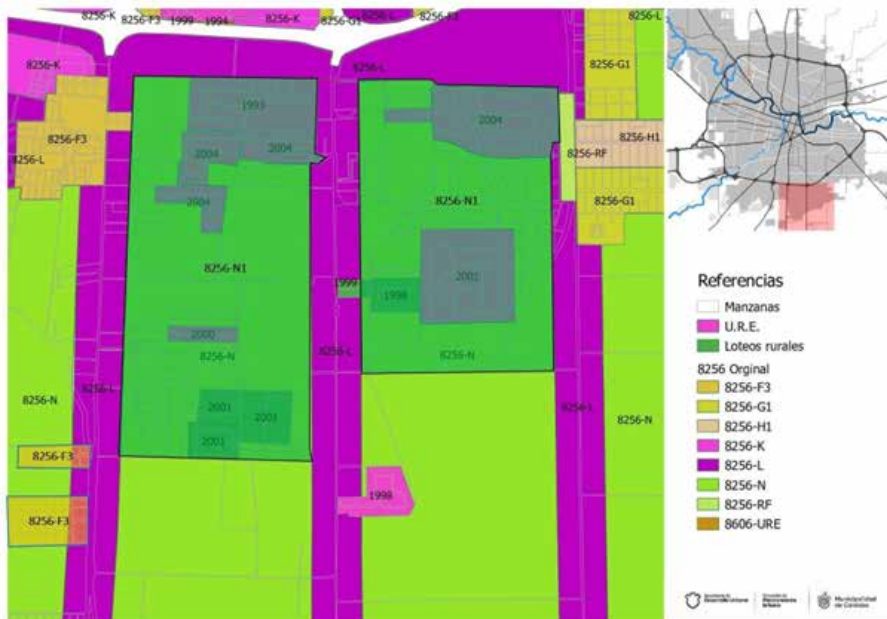


Figura 8: Normativa de Ocupación al año 2011.
Fuente: Elaboración propia s/ Ord. 8256/86. Municipalidad de Córdoba.

Período 2011 - 2021: En el año 2012, se sanciona la Ordenanza N° 12.077 que regula los Convenios Urbanísticos público-privados. Este instrumento produce una gran expectativa de cambio de uso del suelo para el ámbito rural, tanto por el completamiento de áreas intersticiales vacantes como por la anexión de nuevo suelo urbanizable. En el período se autorizaron un total de 31 convenios

urbanísticos en toda la ciudad, de los cuales 10 se emplazan en el cuadrante sur (Fig. 9).

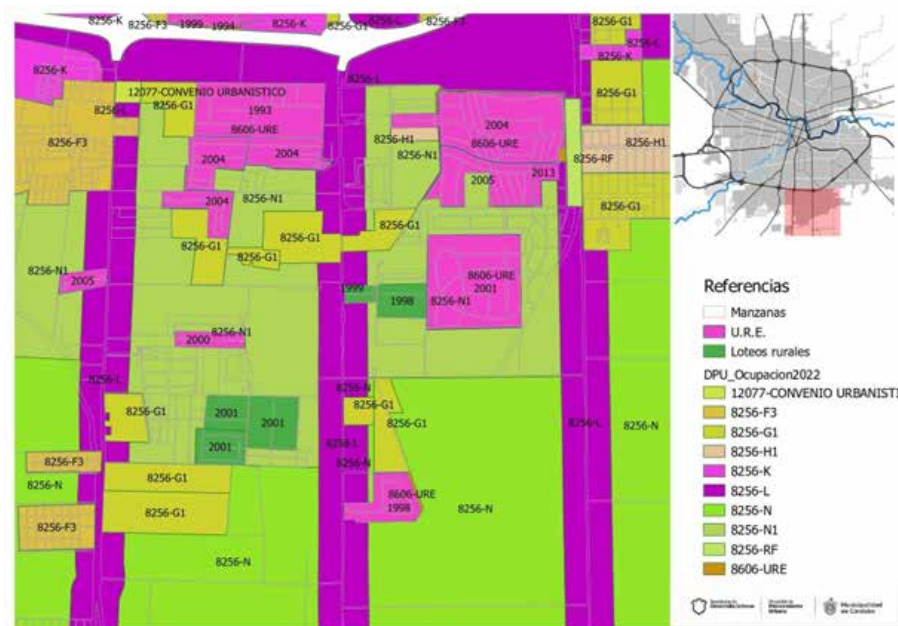


Figura 9: Normativa de Ocupación al año 2019.
Fuente: Elaboración propia s/ Ord. 8256/86. Municipalidad de Córdoba.

7. A modo de conclusión

El presente estudio evidencia que los procesos de planificación y regulación del espacio urbano han evolucionado simultáneamente con los cambios del papel del Estado en la promoción del desarrollo urbano.

Como se puede observar en la evidencia encontrada, los procesos de transformación del espacio periurbano, se han basado sistemáticamente en una reducción del módulo de fraccionamiento del suelo. De este modo, en el transcurso de poco más de dos décadas, hemos observado el paso de parcelas de 5 hectáreas (parcela rural productiva), a 1 hectárea (subdivisión simple), luego a 5.000 m² (loteos rurales), 1.500 m² (urbanizaciones residenciales especiales), 1.350 m² (loteos cerrados de hecho), 360 m² (loteos derivados de Convenios Urbanísticos), hasta el mínimo módulo de 180 m² (loteos apto dúplex).

En este sentido, en las últimas décadas se observa una crisis de los paradigmas teóricos sobre el desarrollo territorial -evidenciado en la imposibilidad de instrumentar jurídicamente los procesos integrales de planificación- lo que ha favorecido la importación acrítica de tipos, modelos e instrumentos de gestión del suelo.

Este tipo de planeación ha dado lugar a diversas experiencias en ocasiones contradictorias, generando en algunos casos iniciativas que favorecen la regularización de situaciones sociales críticas; y en otros, en contraste, posibilitando la imposición de los intereses de la iniciativa privada. En ambos casos, empujando la frontera urbana.

Por todo ello, el abordaje desde una mirada global, no sólo en términos políticos, sino también en términos jurídicos, parece ser el camino hacia la configuración de un modelo de ciudad donde el estado recupere el protagonismo y capacidad de intervención en los modos de producción de la ciudad real, a fin de reducir las desigualdades y las disputas por el espacio urbano. -

8. Bibliografía

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. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>

CICCOLELLA, P. (2014). Metrópolis latinoamericanas: Más allá de la globalización. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.

DE MATTOS, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. Sociologías, 18(42), 24-52. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004202>

DIAZ TERRENO, F. (2011). Los territorios periurbanos de Córdoba. Entre lo genérico y lo específico. Revista Iberoamericana de Urbanismo, N° 5, riURB.

FRÍAS, L. (1986). Historia del Dique San Roque. Córdoba: Editorial Municipal.

NORMAS URBANAS DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA.

Recuperado de <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>

SEGURA, R. (2014). Desigualdades socio-espaciales en ciudades latinoamericanas: Dos problemas, una paradoja y una propuesta. Aporía Jurídica. Revista de Estudios Jurídicos y Sociales, 7(6), 11-43.

SVAMPA, M. (2001). Los que ganaron: La vida en los countries y barrios privados. Buenos Aires: Biblos.

XVI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo / Cristina Araujo Lima... [et al.] ; Contribuciones de Josefina Dámaris Gutiérrez ; Compilación de Mónica S. Martínez. - 1a ed compendiada. - Córdoba : Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba ; Cataluña : Universitat Politècnica de Catalunya, 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-8486-61-1

1. Urbanismo. I. Araujo Lima, Cristina II. Gutiérrez, Josefina Dámaris, colab. III. Martínez, Mónica S., comp.

CDD 711.007