

Estrategias habitacionales en los bordes urbanos. Puntos de partida para analizar la expansión suburbana¹

Housing Strategies in the urban borders. Starting points to analyze suburban expansion

*Cecilia Marengo**

Resumen

Este artículo presenta evidencias preliminares con el propósito de aportar una visión del problema habitacional, introduciendo variables de análisis que den cuenta del proceso de expansión residencial suburbana de la ciudad de Córdoba, en el período 1983-2000.-

Se realiza un análisis de dos casos contrapuestos, el de las nuevas urbanizaciones suburbanas cerradas y el de los programas de vivienda subsidiadas.

El análisis de los dos casos contrapuestos posibilita arribar a algunas reflexiones:

- el sector privado tiene mayor autonomía para la materialización de determinadas propuestas, probablemente asociadas a las mayores posibilidades de afrontar costos de urbanización, esto se refleja en la regulación urbanística vigente, flexibilizando aspectos y atendiendo a la necesidad de la gestión local de promover inversiones privadas en su territorio.
- La regulación urbanística ha contribuido a promover la consolidación de determinadas áreas en los bordes de la ciudad y ha sido parcialmente capaz de controlar el desarrollo de estos procesos fuera de los límites permitidos.

Palabras claves: Expansión urbana / Problema habitacional / Urbanizaciones cerradas.

Abstract

This article is intended to give a vision of the housing problem, introducing analysis variables to account for the suburban residential expansion process of the city of Córdoba, in the period 1983-2000.

Se realiza un análisis de dos casos contrapuestos, el de las nuevas urbanizaciones suburbanas cerradas y el de los programas de vivienda subsidiadas.

It makes an analysis of two contrasting cases, the one about the new closed suburban urbanizations and the one about the subsidized housing programmes.

Some of the reflections it arrives at refer to the private sector behaviour and its greater autonomy for certain proposals materialization. It concludes that urban regulation has contributed to promote certain areas consolidation near the city borders and it has partially been able to control these processes development out of the allowed limits, stimulating the private sector investment.

Keywords: Urban expansion / Housing problem / Closed urbanizations.

¹ Trabajo publicado en la Revista Proyección Nº 2, editada por CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, 2002. ISSN 1667-0876.

* Investigadora de CONICET bajo la dirección de la Prof. Arq. Ana Falú, en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat. Docente de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño Universidad Nacional de Córdoba.

E-mail: mardiaz@faudi.unc.edu.ar

Esta contribución es parte de la propuesta de tesis "The effects of housing policy on the urban form" en desarrollo bajo la tutoría del Prof. Ing J. Rosemann y la Dr. Ir. M. Carmona, Programa ALFA-IBIS, Facultad de Arquitectura, TU Delft, Holanda.

Resumen

Este artículo presenta evidencias preliminares con el propósito de aportar una visión del problema habitacional, introduciendo variables de análisis que den cuenta del proceso de expansión residencial suburbana. De ésta manera, pretende contribuir al debate sobre los desafíos que el mismo presenta en términos de planificación y el ordenamiento territorial, para lograr una gestión racional y efectiva del territorio urbano - metropolitano.

Estudios realizados en el marco del Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat FAUD – UNC, han revelado situaciones críticas y efectos negativos sobre actividades fundamentales para el desarrollo de la vida familiar, como consecuencia de la re-localización de población en la periferia urbana. Sin embargo, un tema pendiente en la agenda de investigación urbana es el estudio de los efectos que para el sistema urbano en su conjunto, se derivan de los procesos de expansión suburbana.

En el contexto de políticas neoliberales, las políticas de vivienda y los desarrollos del mercado inmobiliario expresan profundas contradicciones. En el último período se registran en la periferia urbana de la ciudad de Córdoba, intervenciones desarrolladas por el mercado inmobiliario, dirigidas a los sectores de más alto ingreso y en el polo opuesto, políticas dirigidas a sectores sociales vulnerables. Ambos tipos de intervenciones habitacionales contribuyen a la expansión urbana.

Consideraciones sobre el proceso de urbanización

Un tema crucial en la agenda de investigación urbana está relacionado con los procesos de expansión que experimentan las ciudades, preferentemente en los países en desarrollo y las características que este proceso asume. Datos de CEPAL, mencionan que Argentina, - Chile, Uruguay- son los países con mayor porcentaje de población urbana en el cono sur de Latinoamérica, estimándose en el primer caso 90.6 % de población urbana para el año 2005.¹ Señalan además, el crecimiento de las áreas metropolitanas, y un incremento relativo de las ciudades de más de 1 millón de habitantes registrado durante la década del 90.

En las regiones periféricas de desarrollo, los procesos de urbanización evidencian disfuncionalidades, frecuentemente por las dificultades que implica para los gobiernos locales, atender déficits de infraestructura, vivienda y/o equipamiento, que demanda la dinámica de urbanización. Una hipótesis preliminar que se plantea, en este caso, es que el patrón de crecimiento urbano extendido y disperso, no contribuiría a un uso eficiente de los recursos urbanos, y de esta manera limitaría las posibilidades de los gobiernos locales de alcanzar condiciones de urbanización sostenibles en el tiempo.

Algunas características físico-espaciales del modelo de ocupación del espacio como por ejemplo: la baja densidad de ocupación, la falta de consolidación de áreas intersticiales vacantes que ofrecen –en muchos casos- disponibilidad de infraestructura, la conformación de sectores urbanos desvinculados de la ciudad consolidada, ó la extensión que adquieren de los asentamientos urbanos, por mencionar algunos aspectos, son el punto de partida para indagar sobre los efectos derivados de la expansión y sobre las posibilidades de los gobiernos locales de implementar políticas de desarrollo urbano tendientes a orientar – encauzar los procesos en curso.

De Mattos señala que “es importante destacar que lo que la liberalización económica ha logrado, en esencia ha sido despejar el camino para la afirmación de una lógica estrictamente capitalista en la producción y reproducción metropolitana, al permitir una operación desregulada (o en el mejor de los casos escasamente regulada de dos tipos de estrategias sociales: las estrategias empresariales vinculadas a los negocios inmobiliarios... y las estrategias de los sectores desposeídos... que contribuyen a empujar la frontera urbana” (De Mattos, C. 1998:748-749)

Desde esta perspectiva algunos interrogantes que se plantean desde una dimensión de análisis centrada en lo físico-territorial, son los siguientes:

- La expansión suburbana, ¿Acentúa los desequilibrios entre sectores urbanos, por ejemplo en zonas que expresan niveles desiguales en cuanto a la provisión y/o acceso a infraestructura básica y equipamiento?
- ¿Cómo afecta a la dinámica del conjunto urbano la expansión y valorización de determinadas áreas de ciudad promovidas por la inversión inmobiliaria?
- ¿Qué efectos se derivan de estas dos modalidades de expansión (como respuesta a las demandas de sectores sociales contrapuestos) que difieren en su densidad, escala y dimensiones?

Por otra parte:

- ¿Cuáles son las capacidades de los gobiernos locales de atender los procesos en curso?
- ¿Qué estrategias se deben asumir para promover la inversión privada y al mismo tiempo atender los desequilibrios derivados del aumento de las situaciones de pobreza y exclusión?
- ¿Cómo orientar el crecimiento e impulsar una utilización eficiente de los recursos urbanos, en el marco de las nuevas estrategias empresariales del sector privado que promueven un modelo de hábitat residencial segregado y aislado de la ciudad existente? Y, por otra parte,
- ¿Cómo flexibilizar las exigencias en términos de la producción del hábitat social para favorecer el acceso a la vivienda mínima por parte de los sectores sociales más vulnerables?

La expansión urbana en la última década: estrategias y actores

En la última década del siglo XX en la Ciudad de Córdoba, se asiste a un proceso de expansión suburbana que se produce conjuntamente con la reestructuración del espacio metropolitano, la concentración económica y la localización selectiva de nuevas inversiones privadas fundamentalmente en la periferia urbana.

Estrategias de competitividad y productividad, orientan las inversiones públicas hacia el mejoramiento de la infraestructura urbana, lo cuál se materializa en el sistema de accesos urbanos y micro-regionales facilitando los recorridos entre sectores periféricos, agilizando las vinculaciones y mejorando la accesibilidad metropolitana.

Estrategias de descentralización administrativa, impulsadas por el gobierno local a través de la construcción de 10 centros de servicio en la periferia (denominados Centros de Participación Comunitaria) se suman a las estrategias de descentralización comercial impulsadas por el sector privado que dan lugar grandes equipamientos (comerciales, recreativos y de servicios) en los bordes de la ciudad.

Estas transformaciones modifican el modelo de conformación urbana y la estructura tradicional de ciudad mono-céntrica evidenciando una tendencia a la descentralización de servicios y a la conformación de sub-centros de referencia en la periferia.

A los fines de indagar sobre la magnitud de la expansión urbana, se ve necesario confrontar puntualmente datos sobre el área urbana y la cantidad de habitantes, en dos momentos. El primero en 1983, -donde se presenta un diagnóstico de las condiciones de urbanización de la ciudad de Córdoba, punto de partida para la formulación de la normativa urbana- el segundo en el año 1999.

Radio urbano actual: 57.600 hectáreas (24 por 24 Km.)					
Año	Habitantes	Area urbana (hectáreas)	Area ocupada	Vacíos urbanos ²	Densidad promedio
1983	1.040.565 ³	20.500	85% 17.425	15% 3.075	59,62 hab./ha
1999	1.343.654 ⁴	23.574	(74,4%) 17.535	25,6% 6.039	76,62 hab./ha

Tabla1: expansión urbana

La ciudad de Córdoba en tanto departamento capital de la provincia tiene un radio urbano conformado por cuadrado de 24 km.de lado. En el período considerado la ciudad crece, por expansión y por densificación, (a los efectos de este análisis examinaremos sólo el crecimiento por expansión.)

Al año 1993, el área destinada a uso urbano se estima en 20.500 hectáreas, con un 85% de ocupación de la planta urbana y un 15% de espacios vacíos urbanos⁵. En 1991, producto de nuevas anexiones de tierra al perímetro urbano, la planta urbana se incrementa de 20.500 hectáreas a 23.574 ofreciendo una disponibilidad de espacio vacío (en áreas urbanizadas o de futura extensión de la urbanización) de 6.039 hectáreas e incrementando en un 25,6% la oferta de suelo urbano no consolidado.

Una primera observación, es que esta expansión de la planta urbana -a través del cambio de uso de rural a urbano o urbanizable- se realiza aún cuando existe disponibilidad de tierra dentro del perímetro urbano (oferta de vacíos estimada en el 15% de la planta urbana) y en términos generales, una baja densidad de ocupación.

Esta anexión de tierra responde, en algunos casos, a las presiones de urbanizadores y en otros, tiene como objetivo resolver problemas sociales, como es el caso de conjuntos de vivienda localizados fuera del perímetro urbano -en áreas donde el uso del suelo es rural- que ven limitadas sus posibilidades de acceder a los servicios urbanos.

Este tipo de situaciones revela que el proceso de producción del espacio habitacional periférico no está exento de contradicciones, transgresiones y tensiones, entre los diferentes actores involucrados (urbanizadores privados, cooperativas, organismos del Estados) que tienen como objetivo materializar una determinada propuesta residencial, y la capacidad reguladora ó de flexibilización de las normas –según el caso- del gobierno local, para orientar y promover un crecimiento urbano sostenible.

En otros casos, cuando la incorporación de tierra al perímetro urbano no va acompañada de la posibilidad de extensión de infraestructura y servicios en el corto tiempo (por la incapacidad de absorber los costos) se observa la ausencia de demanda por parte de urbanizadores privados por este tipo de áreas de borde, que no presentan cualidades ambientales o paisajísticas de interés y que se emplazan un entorno socio económico

deprimido. Como contrapartida, la demanda de urbanizadores privados se concentra en aquellas fracciones rurales potencialmente aptas para ser urbanizadas dadas sus condiciones de accesibilidad metropolitana y paisaje natural.

A la luz de este breve análisis, un interrogante que se plantea es:

¿Las políticas urbanas, no debieran promover la consolidación de sectores urbanos que ofrecen disponibilidad de tierra (y en algunos casos infraestructura y servicios) y desalentar la expansión de nuevas áreas sobre el perímetro urbano?

Intervenciones contrapuestas, algunos parámetros comparativos

Los diferentes tipos de intervenciones habitacionales que se materializan en el período 1987-2000 en la ciudad de Córdoba, evidencian como dato significativo que en el 98,23% de casos sobre el total de urbanizaciones⁶ que se registran, éstos se localizan en la periferia urbana.

Los tipos de intervenciones que se identifican son los siguientes:

Nro.	Tipo de intervenciones	Frec.	% s/total
1	Urbanizaciones cerradas (Countries y Barrios cerrados)	20	9,09
2	Conjuntos de vivienda con fondos públicos (sectores bajos ingresos)	70	31,40
3	Cooperativas de vivienda con fondos privados (sectores medios-bajos)	49	22,70
4	Vivienda subsidiada por el Estado y otros agentes (sectores muy pobres)	81	36,81
	Totales	220	100

Tabla 2: Tipo de intervenciones planificadas (1987-2000)

Fuente: Elaboración propia sobre la Base de datos aportados por la DPU, Municipalidad de Cba.

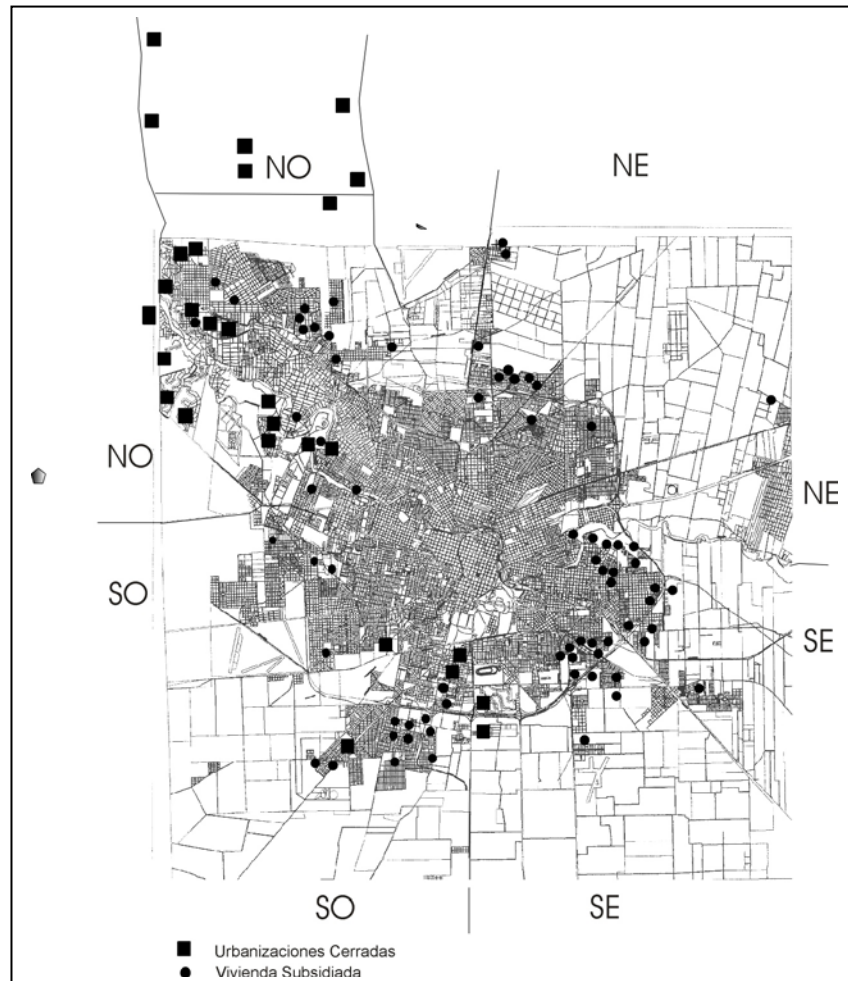
En el primer caso (1), se observan propuestas de nuevas urbanizaciones segregadas, de gran escala (en el 48,27% de casos están integradas por más de 150 lotes) y homogéneas en cuanto al tipo de demanda a la que están dirigidas. Estas conforman espacios privados con acceso restringido, e introducen diferencias significativas con los patrones tradicionales de expansión urbana, fundamentalmente por la conformación de espacios de perímetro cerrado que delimitan segmentos urbanos con altos niveles de concentración de riqueza.

El segundo tipo de intervenciones (2,3) está constituido por conjuntos de vivienda materializados a través de políticas habitacionales ó financiados con el aporte de fondos privados a través de las operatorias implementadas por las cooperativas de vivienda. Ambos casos, conforman el segmento medio de demanda, dirigido a sectores sociales de ingresos medio y medio-bajo con alguna capacidad de pago.

En el último caso (4), se identifican los programas de urbanización y vivienda social subsidiados por el Estado destinados a sectores sociales vulnerables. Los mismos, conforman amplios sectores suburbanos con evidentes contrastes en cuanto a las condiciones de seguridad, oferta de infraestructura, cualidades ambientales y el acceso al equipamiento social.

Si confrontamos dos intervenciones opuestas, desde el punto de vista del perfil socio-económico de la demanda a la que van dirigidas, por una parte: las nuevas urbanizaciones

cerradas suburbanas y por la otra, los programas de vivienda subsidiada, para indagar sobre los efectos de la expansión urbana, observamos:



- En el período considerado, las urbanizaciones cerradas incorporan: 941,92 hectáreas mientras que los conjuntos de vivienda subsidiada: 259,40 hectáreas.
- En el primer caso con una oferta de 5.623 lotes (de una dimensión promedio de 1.500 m² en los countries y de 910 m² en los barrios cerrado) en el segundo, la oferta de lotes asciende a 8.965 (con una dimensión promedio de 180m² por lote)
- Tomando un valor promedio de densidad, se observa que en los barrios cerrados esta se estima en 6 lotes por hectárea, mientras que en los conjuntos de vivienda subsidiada, 34 lotes por hectárea.
- Confrontando estos dos tipos de intervenciones en términos de la incidencia sobre el total del área urbana, en el primer caso la expansión representa el 4% sobre la superficie urbanizada mientras que en el segundo, sólo el 1,37%.

Las características de ambos tipos de intervenciones, revelan un impacto diferencial en términos de expansión urbana. Los contraste son evidentes al comparar la **escala** de las

intervenciones, (superficie, densidad promedio y dimensiones de los lotes) y la **demand**a de tierra que se registra en uno y otro caso, poniendo en evidencia un patrón de ocupación del suelo donde a mayor nivel de ingreso, mayor demanda de tierra urbana y mayor dispersión residencial con respecto al tejido existente y a menor nivel de ingreso, mayor densidad de ocupación y posibilidades de un fraccionamiento menor. En este último caso esta condición es particularmente evidente al analizar los conjuntos habitacionales construidos a través de políticas públicas y localizados en los bordes urbanos.

Los contrastes son también evidentes al analizar las **modalidades de expansión** y la localización de éstas intervenciones en la estructura urbana. Analizando las regulaciones urbanísticas se observa que las urbanizaciones residenciales especiales (countries) pueden localizarse en zonas rurales o urbanas, en la medida que no impliquen una barrera en el crecimiento de la trama, o interfieran en la accesibilidad vial, mientras que los conjuntos de vivienda deben localizarse dentro del perímetro urbano. En ambos casos el urbanizador es responsable de la provisión de infraestructura.

La evidencia empírica confirma que en el 61,22% de casos las urbanizaciones residenciales especiales se localizaron en áreas rurales, que posteriormente se anexaron a la planta urbana, y sólo en el 19,33% de casos se localizaron en espacios vacantes o áreas especiales existentes dentro del perímetro urbano. Dato por demás evidente de cómo este tipo de propuestas está introduciendo cambios de importancia en el espacio metropolitano.

Los conjuntos de vivienda subsidiada, por el contrario, se localizan en áreas de borde cuyo carácter urbanístico es de consolidación o extensión manteniendo una relativa continuidad con el tejido urbano. En estos casos, no sólo atienden a las condiciones de la regulación urbanística vigente que promueve su localización en la periferia, admitiendo mayores densidades de ocupación, sino que están condicionados por los valores máximos del suelo admitidos en las operatorias de vivienda financiadas por el sector público.

Reflexiones finales

El análisis de dos casos contrapuestos, posibilita algunas reflexiones para un abordaje futuro, en relación con fenómeno de expansión suburbana.

Es evidente que las estrategias empresariales del sector privado tienen una mayor autonomía para la materialización de determinadas propuestas, probablemente asociada a las mayores posibilidades de afrontar los costos de urbanización. Esta condición, se refleja en la regulación urbanística vigente, flexibilizando aspectos y atendiendo a la necesidad de la gestión local de promover inversiones privadas en su territorio.

El caso de las intervenciones habitacionales promovidas a través de políticas públicas, es sin duda diferente. La regulación urbanística vigente (basándose en la necesidad de frenar procesos especulativos y evitar la materialización de conjuntos en áreas sin disponibilidad de infraestructura) ha contribuido a promover la consolidación de determinadas áreas en los bordes de la ciudad y ha sido parcialmente capaz de controlar el desarrollo de estos procesos fuera de los límites permitidos.

De cara a los procesos en curso, y frente a los cambios derivados de la globalización de la economía, el interrogante que se plantea es cómo abordar la planificación urbana. ¿Qué tipo de políticas urbanas deben impulsar los gobiernos locales para atender estos fenómenos?

Es evidente que los cambios producidos en el último tiempo demandan de nuevos abordajes en el planeamiento territorial y respuestas creativas y superadoras de los enfoques basados en la regulación urbanística.

El desafío está centrado en el diseño de políticas activas y estrategias de intervención urbana que posibiliten el desarrollo de las inversiones privadas, promuevan determinadas zonas de interés, dinamicen sectores urbanos deprimidos, y concierten nuevas formas de actuar en la ciudad integrando a las políticas habitacionales en el marco de una estrategia general de intervención urbana.

Referencias

- CEPAL, (2000) *De la Urbanización Acelerada a la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: el Espacio Regional*. Documento elaborado por la Secretaría de CEPAL, para la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, Coordinación Alicia Bárcena, Santiago de Chile, 25-27 Oct 2000.
- De Mattos C., Daniel Hiernaux Nicolás, Darío Crespo, compiladores (1998) *Globalización y Territorio Impactos y perspectivas*. Editado por Pontificia Universidad Católica de Chile - Institutos de Estudios Urbanos. Fondo de Cultura Económica. pg 58 y siguientes
- De Mattos C., (1998) "Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas" en *Economía Sociedad y Territorio*, vol I, num.4, pg 723-754
- Dirección de Planeamiento Urbano – Municipalidad de Córdoba (1999) "*Cuantificación y cualificación de la tierra urbana vacante*" Equipo técnico de la DPU.
- Irós, Mariano, (1991) *Desarrollo Urbano, Reflexiones y acciones*, Ed Municipalidad de Córdoba.
- Falú, Ana, (2000) "Local and Global: The New Paradigm of the Post-Modern Cities", en Carmona, Drewe, Rosemann & Van Duin, edit. *Globalization, Urban Form and Governance, First International Conference*, Book 1. Delft University Press, The Netherlands.
- Marengo, Cecilia, (2000) "Housing schemes in the periphery of Cordoba City. Some questions to open debate". *Globalization Urban form and Governance. Second International Conference Alfa - Ibis Proceedings*. Edited by Carmona and Roseman. TU Delft. The Netherlands.
- Rosemann, J., (1999) "Lessons from América, Cities without suburbs" in *Planning Metropolis urban growth and social patterns*. Amsterdam, Deltametropol, pg.34-47

Notas

1 Secretaría de la CEPAL. De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional. Santiago de Chile 25 al 27 de octubre de 2000, pg. 11

2 Cuantificación y cualificación de tierra urbana vacante. Estudio de caso: Córdoba Argentina. Estudio realizado por el equipo técnico de la Dirección de Planeamiento de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba. Datos de 1999

3 Proyección basada en el Censo Nacional de 1980

4 Datos de la Encuesta Permanente de Hogares a 1999

5 Dato publicado en Irós, M. Desarrollo urbano, reflexiones y acciones. Municipalidad de Córdoba 1991

6 Se incluyen en esta categorización los conjuntos de vivienda o urbanizaciones que demandan la provisión de infraestructura, y se excluye la producción privada individual así como los edificios en altura. Las urbanizaciones cerradas se comercializan en una amplia gama de propuestas, integradas por proyectos de diferentes dimensiones en lo que respecta a la cantidad de unidades, tamaño de los lotes y tipo de servicios recreativos comunes, que hace necesario una descripción particularizada en cada caso. Las mismas van desde los "countries" con canchas de golf y una amplia gama de servicios, a las urbanizaciones que ofrecen sólo ambiente natural y seguridad. En el caso de los conjuntos habitacionales implementados a través de políticas públicas, también existe una gran diversidad de propuestas en términos de cantidad de unidades, densidades, tipo de viviendas.