

# La planificación del crecimiento urbano: entre la regulación, la flexibilización normativa y las desigualdades socio-espaciales

**The planning of urban growth: between regulation, easing regulations and socio-spatial ine-qualities**

**Cecilia Marengo**

---

## Resumen

Este artículo resume los avances de la investigación *Crecimiento urbano y planificación: enfrentando los desafíos de una creciente inequidad social. El caso de Córdoba, Argentina*, financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet). El recorte que aquí se presenta, estudia el proceso de expansión urbana de una ciudad intermedia y analiza los efectos de un menor control de la extensión urbana en la incorporación de población y suelo urbano, en la variación de densidades y en el sistema de transporte público. Indaga igualmente las posibilidades que ofrece la planificación normativa para alcanzar objetivos de equidad en el

crecimiento urbano en el contexto de las políticas urbanas impulsadas en el período neoliberal. Finalmente aporta algunas reflexiones para considerarlas en relación con la planificación del crecimiento.

**Palabras clave:** Extensión urbana, planificación, desigualdades socio-espaciales.

---

## Abstract

This article summarizes the progress of the research *Urban growth and planning: facing the challenges of a growing social inequality. The case of Córdoba, Argentina*, which was funded by the National Council of Scientific and Technical Research of Argentina (CONICET). This paper studies

• Fecha de recepción del artículo: 25-09-2009 • Fecha de aceptación: 24-05-2010.

**CECILIA MARENGO.** Arquitecta, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Doctor Universidad Tecnológica de Delft – Holanda. Investigadora de CONICET-Argentina. Profesora FAUD - UNC. Correo electrónico: [mcmarengo@gmail.com](mailto:mcmarengo@gmail.com)

---

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación: *Crecimiento urbano y planificación: enfrentando los desafíos de una creciente inequidad social. El caso de Córdoba, Argentina*.

the process of expansion of a middle sized city and analyzes the effects of reduced control of urban sprawl in the incorporation of population and land, in density variation, and in public transportation system. It also inquires in the possibilities offered by normative planning to achieve goals of equity in urban growth within the context of the policies promoted during the neoliberal period. Finally, it provides some thoughts regarding growth planning.

**Keywords:** Urban extension, planning, socio-spatial inequalities.

## La planificación urbana en el contexto de las transformaciones impulsadas por la globalización

La investigación –cuyos avances se presentan en este artículo– indaga sobre las posibilidades de la planificación para superar las condiciones de inequidad espacial. Busca establecer si la planificación de base normativa (que regula la ocupación y uso del suelo urbano) es efectiva para atenuar las desigualdades socio-espaciales presentes en el crecimiento urbano. El caso de estudio es una ciudad intermedia de Argentina (Córdoba), que en la década de los noventa orientó la política urbana hacia el mejoramiento de la competitividad y la productividad y ha receptado inversiones que impulsaron transformaciones significativas en la estructura urbana existente (particularmente el sector inmobiliario con la materialización de urbanizaciones cerradas en la periferia). El impacto de los procesos de globalización en el espacio urbano y la orientación de la política urbana en este periodo, plantean interrogantes en relación con las posibilidades de llevar a cabo una planificación que logre condiciones de equidad y eficiencia con el patrón actual de crecimiento urbano.

La globalización (entendida como la integración de diferentes procesos) ha introducido cambios significativos en la sociedad y el espacio. La integración de las actividades económicas, los flujos de

capitales, de conocimiento, de medios de comunicación y las nuevas lógicas productivas, entre otros aspectos, impactan los mercados de trabajo e introducen cambios en las formas urbanas existentes, con rasgos diferentes al período de industrialización. Las transformaciones son particularmente significativas en las nuevas periferias urbanas, tanto por su conformación físico-espacial como en el tejido social.

Sin duda uno de los efectos más significativos de la globalización es el fortalecimiento de las funciones urbanas. Como mencionan varios autores (Castells, 1995:18; Hall P, 1997:119) la característica de la nueva economía no es ya la transición de la agricultura a la industria y de la industria a los servicios, sino la interrelación de la agricultura, la industria y los servicios en los procesos y tecnologías de información y comunicación, que se visualizan como factores determinantes en la rentabilidad y productividad de las empresas. Las ciudades son los lugares de crecimiento; la competitividad de las empresas depende cada vez más de la generación y manejo de información, de un diversificado grupo de funciones y actividades urbanas orientadas a la economía global y de los servicios especializados (financieros, legales, marketing, diseño, desarrollo de nodos tecnológicos, etc.) que se concentran en las áreas metropolitanas (Sassen, 1999; Cicoella 1999).<sup>1</sup>

La nueva geografía socio-espacial de la globalización se asocia con procesos de desconcentración de actividades y simultáneamente con la concentración de funciones en lugares específicos. La producción se dispersa por todo el mundo y los servicios se concentran en las ciudades globales. (Hall, 1997:119). El proceso de reestructuración espacial –que es definido por De Mattos (1997:21) como de remetropolización o concentración expandida– es explicado como la dialéctica entre las posibilidades de relocalizar procesos productivos en diferentes lugares del mundo y la necesidad de las empresas de tener acceso a servicios especializados que se lo-

1. Hall: 1997:119, menciona que el fenómeno de la globalización y su impacto en el sistema urbano se asocia a lo que se ha llamado informacionalización de la economía; el cambio progresivo de las economías avanzadas de la producción de bienes materiales a la gestión de la información.

calizan en las ciudades.<sup>2</sup> En consecuencia, el foco de la política urbana en el período de globalización es el fortalecimiento de las ciudades y el desarrollo de acciones que faciliten su inserción en el contexto global. Los objetivos y las estrategias se orientan a promover la competitividad, la eficiencia urbana y el sector servicios para atraer inversiones.

Los efectos de estas fuerzas macroeconómicas en la organización física del territorio se asocian con la reestructuración de las periferias, la extensión del crecimiento (que origina mega regiones urbanas) y la localización de nuevas funciones en los centros existentes. Soja (2000:4) señala que la característica actual es la transición de la metrópolis moderna a la posmetrópolis expansiva, esta última señalada como un producto del proceso de globalización.

Los efectos sociales del proceso de reestructuración urbana se relacionan con un creciente dualismo social y con la intensificación de la segmentación residencial socioeconómica. La nueva forma socioespacial derivada de la globalización, evidencia como uno de sus rasgos intrínsecos un proceso de inequidad a escala global.<sup>3</sup> Marcuse y Van Kempen (2000) señalan que en las ciudades se ha intensificado la segmentación socioespacial y aunque algunas de las características de este proceso ya estaban presentes en el período de industrialización, son diferentes las formas, las magnitudes y la velocidad con las que se manifiestan, rasgo que es señalado como un claro indicador de la influencia del proceso de internacionalización económica en la estructura interna de la ciudad.

Hall P. (1998:408, 416) menciona que la situación actual de la planificación patentiza una fuerte escisión entre la ciudad de la teoría y la realidad global polarizada. No se identifica con claridad en el debate académico cómo la planificación puede atenuar los procesos de dualidad urbana y anticiparse a las fuerzas de mercado para

orientar el crecimiento hacia objetivos de mayor equidad socioespacial.

Los defensores de la economía de libre mercado ven cualquier intento de orientar los procesos a través de la planificación como paternalista e inapropiado ya que en un entorno competitivo el juego del libre mercado eliminará –a largo plazo– las disfuncionalidades presentes en el sistema.

El divorcio entre planificación y políticas urbanas es señalado como una de las características del período actual y da la idea de que el énfasis estuviera puesto en la regeneración urbana mediante intervenciones empresariales de gran escala que podrían transformar la imagen de un área deprimida y esto marca un cambio significativo en la orientación de las políticas.<sup>4</sup>

En los países desarrollados la extensión del crecimiento no confronta altas condiciones de inequidad socioespacial, como en el caso de las ciudades latinoamericanas.<sup>5</sup> De Mattos (1999:59) sostiene que las formas de crecimiento urbano que se observan en las ciudades latinoamericanas en el período de globalización no son completamente nuevas. Las transformaciones se asocian con los cambios en el escenario socioeconómico derivados de la globalización, pero también con las nuevas modalidades de gestión urbanística y la menor intervención del Estado en la planificación (y regulación) del crecimiento físico, en un contexto caracterizado por elevados niveles de pobreza urbana e inequidad social.<sup>6</sup>

En relación con las fuerzas que impactan en la planificación y los factores que han contribuido con una modalidad de expansión de alcance metropolitano, De Mattos (1999:43) menciona que “las políticas de liberalización económica y de desregulación de la gestión urbana jugaron un papel decisivo al respecto en la medida en que las nuevas reglas del juego contribuyeron en forma efectiva a remover los obstáculos que las regulaciones preexistentes establecían para que se desplegara una lógica estrictamente capitalista en la pro-

2. El estudio de De Mattos C. (1997), sobre las transformaciones socio territoriales en Santiago de Chile, es importante en el contexto de los estudios de casos realizados en Latinoamérica. También se destacan los estudios de Hiernaux Nicolás D. (1999) para el caso de la Ciudad de México y de Ciccolella, P. (1999) en el caso de la región metropolitana de Buenos Aires.

3. Como ejemplo, el Informe de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Humano (2005:4) señala que los 500 individuos más ricos del mundo tienen un ingreso mayor que los 416 millones de pobres, y que el 40% del porcentaje más pobre de la población captura el 5% del ingreso global, comparado con el 54% que captura el 10% del porcentaje más rico de la población, casi la mayoría de ellos viven en países en desarrollo.

4. En los hechos, el movimiento de planificación se desacopló del movimiento de vivienda que había provisto la materia esencial para sostenerlo durante todo el siglo XX y esto significa un rol secundario en términos de estrategias orientadas a la planificación del crecimiento para alojar a la población. Hall (1997:120) hace este diagnóstico de la planificación y menciona en particular la confrontación entre la regulación urbana de base normativa y las políticas orientadas a promover procesos de renovación urbanísticos que demandan de una flexibilización en la regulación.

5. Datos de CEPAL (2005:91) indican que en el período 1990-2002 se acentuó la inequidad. El coeficiente de Gini en Argentina señala un progresivo deterioro en la distribución del ingreso, incrementando su valor de 0.5 en 1990 a 0.59 en 2002. La marcada concentración del ingreso en el decil más alto es señalada como la principal característica que diferencia a los países de América Latina del resto del mundo.

6. Los estudios desarrollados por Carmona M. et al., 2005, analizan el proceso de transformaciones vivido por las ciudades capitales e intermedias en la globalización y el papel que jugaron en la misma la planificación y los grandes proyectos urbanos en el marco de las cambiantes relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y en especial en Latinoamérica los casos de Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Córdoba, La Plata, México, Montevideo, Panamá, Querétaro, Quito, Rio de Janeiro, Rosario, San Pablo, Santiago, San Salvador, Tucumán y Valparaíso.

ducción y reproducción metropolitana”. Refiriéndose al impacto de la reducción de las inversiones públicas en el espacio urbano, el mismo autor sostiene que en los países en desarrollo esto ha favorecido la aplicación de una lógica donde “la plusvalía urbana se ha consolidado como criterio urbanístico predominante, asumiendo una fuerza capaz de desbordar muchas de las regulaciones aún vigentes” (Ibíd.: 45). Como resultado, se ha impuesto un proceso fragmentario de construcción de ciudad en el cual las principales intervenciones que se construyen surgen de iniciativas privadas, promovidas en función de su rentabilidad.<sup>7</sup>

En la última década del siglo XX se observa en las ciudades latinoamericanas un incremento de la informalidad,<sup>8</sup> producto de la desocupación y de las asimetrías en la distribución del ingreso. El alto precio del suelo y la ampliación de la brecha entre los ingresos de los hogares y el costo de la tierra urbana, explican en parte la urbanización periférica de baja densidad, aun cuando existe disponibilidad de suelo vacante en sectores intermedios o consolidados de la ciudad con mejores niveles de provisión de infraestructura y acceso a los servicios.<sup>9</sup>

La expansión está asociada con la intensificación de la segmentación socio espacial de la estructura urbana. Enclaves que concentran a los sectores sociales de más alto ingreso, se expanden conjuntamente con situaciones habitacionales críticas, configurando así un espacio urbano heterogéneo con evidentes desigualdades en cuanto a las posibilidades de la población para acceder a la tierra, a la vivienda, a la infraestructura y a los servicios.

En un contexto caracterizado por la menor intervención del Estado en la regulación del crecimiento y un mercado de suelos altamente especulativo, la hipótesis de investigación sostiene que la expansión urbana intensifica las desigualdades socio-espaciales. Se hace necesario constatarlo empíricamente, dado que los efectos que se derivan de la expansión urbana están directamente relacionados con el desarrollo

de la sociedad y con las políticas que los gobiernos asumen en relación con la planificación del crecimiento, el transporte y el hábitat. A la luz de las transformaciones sociales y espaciales en curso, es necesario cuestionar el principio neoliberal de que sólo el libre juego del mercado puede proveer de incentivos y alentar al sector privado a ofrecer una variada gama de bienes y servicios urbanos para satisfacer la demanda social. Los elevados índices de pobreza urbana, los procesos de ajuste estructural (impulsados por los gobiernos para adecuarse a las condiciones del contexto global) y la menor intervención del Estado en el desarrollo urbano, entre otros aspectos, ponen en el centro de la cuestión las posibilidades efectivas de la planificación de orientar los procesos en curso hacia objetivos de mayor equidad urbana.

## La expansión urbana en Córdoba en el período 1991- 2001

La ciudad de Córdoba como segunda ciudad del país y metrópolis regional, es un caso de interés para analizar a la luz de las transformaciones urbanas antes señaladas; la extensión de la urbanización, los efectos en el sistema público de transporte y la efectividad de la regulación urbana de base normativa, para orientar el crecimiento hacia objetivos de mayor equidad espacial. A partir de la década del noventa, se producen cambios significativos derivados de la estabilización monetaria y la apertura de la economía. Se asiste a un proceso de expansión suburbana que se produce conjuntamente con la reestructuración del espacio metropolitano, la concentración económica y la localización de nuevas inversiones privadas de gran escala en la periferia.

Durante este período, las políticas de desarrollo urbano buscaron incrementar la competitividad y productividad y promover una mayor eficiencia para posicionar a la ciudad en el contexto regional-internacional de ciudades del Mercosur. Las

7. Harvey D., (1998:85) señala que una de las características del postmodernismo es el proceso fragmentario de construcción de ciudad que se presenta conjuntamente en la planificación y en el diseño urbanos. Prevalce la idea de que “la metrópolis no se puede controlar sino por partes”, y que las iniciativas impulsadas por el sector privado, orientadas al desarrollo de proyectos urbanos prevalecen sobre la planificación del conjunto.

8. Clichevsky (2000: 12) sostiene que la mayor informalidad ha estado acompañada por un proceso de precarización derivado del uso creciente de contratos temporales inducido por las reformas laborales como instrumento de flexibilización y por la expansión de trabajadores sin contratos. En Argentina hacia 1997 el 35% de los asalariados estaba en esas condiciones.

9. La investigación de Clichevsky N. (2002) *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas* (Ed.) Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, aporta un detallado análisis al respecto en ciudades latinoamericanas.

inversiones públicas se orientaron a mejorar la infraestructura vial, materializar accesos urbanos y micro regionales (que facilitan los recorridos entre sectores periféricos, agilizan las vinculaciones entre sectores inconexos) y optimizar la accesibilidad metropolitana, con el consecuente impacto en la extensión urbana. El municipio impulsó la descentralización administrativa al acercar servicios administrativos, culturales y recreativos a la periferia. La estrategia espacial se orientó hacia la policentralidad urbana.

La flexibilización de la regulación y las nuevas formas de gestión orientadas a promover inversiones en el espacio urbano, posibilitan el desarrollo de proyectos comerciales, recreativos, e inmobiliarios de gran escala. Estos se localizan en los bordes de la ciudad y se transforman en los nuevos nodos articuladores de actividades. Las inversiones privadas y públicas recualifican el espacio periférico y modifican la estructura tradicional de ciudad monocéntrica, lo cual evidencia una tendencia a la descentralización de servicios y una incipiente conformación de subcentros. Conjuntamente con el dinamismo económico, se intensifican los procesos de polarización de la estructura social y la fractura espacial en la periferia urbana, con la materialización de intervenciones habitacionales de perímetro cerrado para sectores de alto ingreso y nuevas ciudades-barrios para población de alta vulnerabilidad social.

La metodología aplicada para determinar la extensión urbana, incluyó diferentes instrumentos. En primer término, se analizó el crecimiento poblacional por sectores, para lo cual se compararon los valores de población alojada a escala de fracciones censales (o distritos que no superan las 2.500 unidades habitacionales) en el municipio de Córdoba, en dos cortes temporales coincidentes con los censos nacionales de población y vivienda (1991-2001). Los valores obtenidos fueron transferidos a un plano identificando en cada distrito catastral las áreas urbanas con crecimiento o decrecimiento poblacional y su evolución en el periodo considerado.<sup>10</sup>

Se calculó la densidad residencial con el fin de aportar datos sobre el crecimiento por densificación o por extensión (área central, intermedia, anillos internos y externos de la periferia y sectores rurales).

En segundo término, se computó el área urbana anexada en el período sobre la base de relevamientos aéreos e información digitalizada existente en el municipio de Córdoba. Se desagregó por usos del suelo y se identificó el área urbanizable vacante en los dos cortes temporales considerados. Se incorporó en el cómputo el área ocupada por urbanizaciones irregulares (asentamientos) que no es considerada en la planificación formal de la ciudad y las urbanizaciones residenciales especiales (barrios cerrados de alto ingreso), que se rigen por una normativa específica que posibilita su localización en zona de uso rural.

Finalmente se calculó la densidad poblacional bruta y se la graficó en un plano tomando como unidad de análisis las fracciones censales, dato significativo para el análisis comparativo de la extensión de los diferentes sectores periféricos.

La metodología empleada para indagar sobre los efectos del crecimiento por extensión en el servicio de transporte público, incluyó la entrevista a informantes calificados de las áreas técnicas del municipio, funcionarios y expertos con poder de decisión sobre aspectos relativos a la planificación del uso del suelo, vivienda y transporte. Profesionales y técnicos aportaron información sobre las anexiones de suelo urbano y los usos afectados en el periodo 1991-2001, los efectos de las nuevas áreas residenciales en términos de movilidad urbana, transporte público y requerimientos de infraestructura y las limitaciones estructurales presentes en la planificación del crecimiento urbano.

### El crecimiento poblacional por sectores urbanos

Al confrontar los datos sobre la cantidad de habitantes y el área urbana en dos cortes

10. El municipio de Córdoba es una única unidad administrativa y de gobierno, con una población de 1.284.582 habitantes (censo nacional 2001) y una extensión jurisdiccional de 57.600 ha. El límite administrativo comprende una gran extensión territorial comparativamente con Buenos Aires (cuya superficie es de 200 km<sup>2</sup>) lo cual ha permitido desde la sanción de la normativa en 1985, establecer restricciones a los asentamientos residenciales y mantener dentro del ejido municipal áreas de uso rural.

temporales 1991-2001, se observa que el incremento de la población de la ciudad asciende al 8.91% respecto de 1991, lo cual señala una estabilización del mismo, sin embargo este no se distribuye homogéneamente (Tabla 1).

Los sectores urbanos que concentran los mayores valores de incorporación de población se localizan en el anillo externo de la periferia (por la mayor accesibilidad al suelo urbano) y en algunas fracciones de

específicas en el área central afectadas a procesos de renovación y densificación edilicia. (Gráfico 1).

Las áreas central e intermedia con tejido edilicio más compactado y mayores niveles de cobertura de infraestructura y servicios, presentan una disminución de la población alojada en el periodo analizado (Gráfico 2).

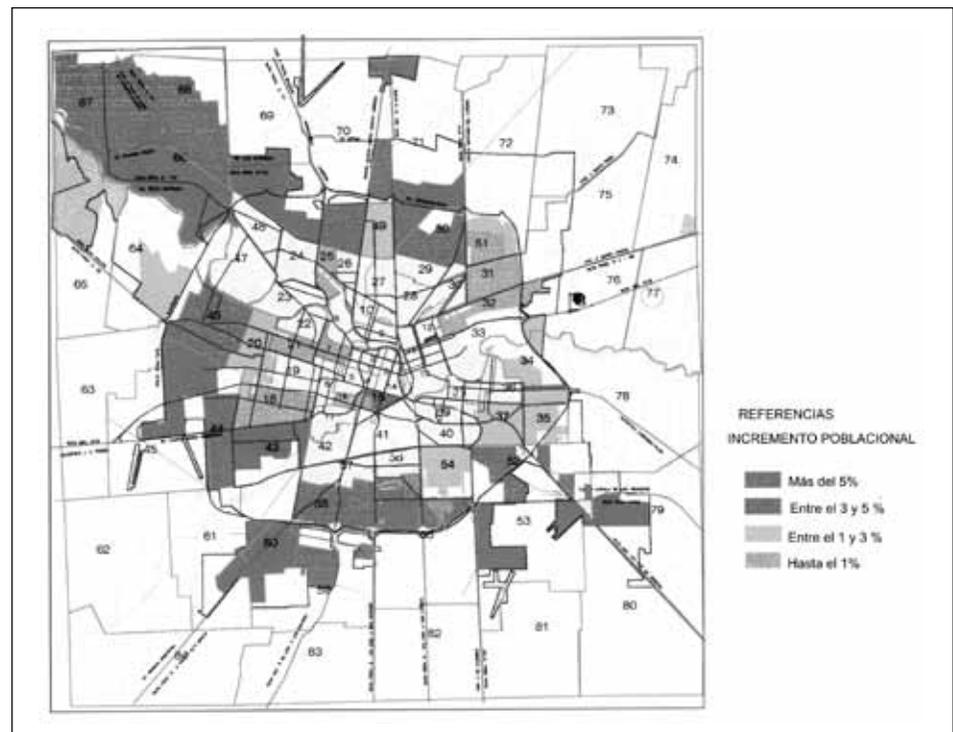
Esta situación –que no contribuye a la eficiencia urbana– evidencia un proceso de

**Tabla 1**  
Evolución de la población por sectores urbanos en la municipalidad de Córdoba (1991-2001)

Áreas	Población					
	Habitantes (1991)	%	Habitantes (2001)	%	Diferencia	% (1991-2001)
Central	64.963	5.5	60.363	4.69	- 4.600	(-) 7.08
Intermedia	249.373	21.14	230.705	17.96	- 18.668	(-) 8.06
Periférica	865.036	73.34	993.514	77.34	128.478 (+)	(+) 14.85
TOTAL	1.179.372	100	1.284.582	100	105.000 (+)	8.92

Elaboración propia. Fuente: Censo nacional de población y vivienda, dirección de estadísticas provincia de Córdoba

**Gráfico 1**  
Incremento de la población alojada en el periodo 1991-2001 por fracciones censales



Elaboración propia. Fuentes: planos digitales de la dirección de urbanismo de la municipalidad de Córdoba y base censal

ocupación del espacio en el cual prevalece la urbanización de las áreas más externas sobre la densificación o consolidación de áreas urbanizadas, aunque existe capacidad de soporte de la infraestructura instalada. Los resultados señalan que es necesario desarrollar planes de intervención que consideren la capacidad urbana instalada en determinadas áreas y promuevan su consolidación y densificación, con el fin de desarrollar condiciones que promuevan una mayor eficiencia en la utilización de la infraestructura existente.

### La anexión de tierra en el período 1991-2001

Para el año de 1991 el área destinada a uso urbano se estimó en 20.500 hectáreas,<sup>11</sup> con un 85% de ocupación de la planta urbana y un 15% de tierra vacante dentro del perímetro urbanizable. En 2001 y como consecuencia de nuevas anexiones de suelo, la planta urbana se incrementa a 26.423 hectáreas, es decir, un 28.89% y consecuentemente se amplía la disponibili-

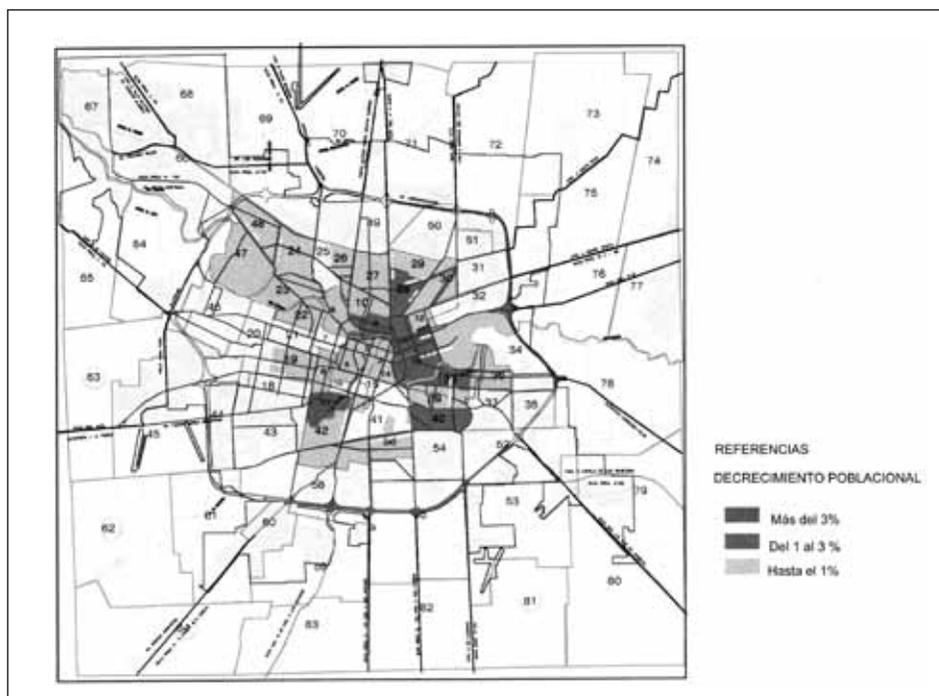
dad de tierra vacante en 4.693 hectáreas. La anexión de suelo eleva el valor del porcentaje de suelo vacante al 19% de la superficie ocupada, sin que esto implique una mayor accesibilidad por parte de la demanda o su urbanización en el corto plazo (Tabla 2).

La inexistencia de políticas orientadas a atenuar los procesos especulativos sobre el suelo urbano y las presiones de los diferentes agentes urbanizadores para anexar más suelo, llevan a la ampliación del perímetro de suelo urbanizable aún cuando existe suelo vacante en el perímetro urbano.

### Hacia un patrón de ocupación del espacio más disperso

Al final del período considerado se intensifican dos procesos: continúa la anexión de suelo urbano y el ritmo de crecimiento poblacional disminuye significativamente. Los valores de densidad bruta decrecen de 73 habitantes por hectárea en 1991 a 64 habitantes por hectárea en 2001, con una tendencia centrífuga de

**Gráfico 2**  
Disminución de la población alojada en el período 1991-2001 por fracciones censales



Elaboración propia. Fuentes: planos digitales de la dirección de urbanismo de la municipalidad de Córdoba y base censal

11. Datos de la dirección de urbanismo de la municipalidad de Córdoba.

**Tabla 2**  
Distribución de usos del suelo

Áreas urbanas	1991	2001	Incremento	
			Ha	%
Área bajo administración municipal:	57.600 Ha	57.600 Ha		
Área urbanizable	20.500 Ha	26.423 Ha <sup>12</sup>	5.923	29
Área residencial <sup>13</sup>	18.986 Ha	24.892 Ha		
Área central	460 Ha	460 Ha		
Área intermedia	3.600 Ha	3.600 Ha		
Periferia	14.926 Ha <sup>14</sup>	20.832 Ha	5.906	39
Área vacante	2.848 Ha	4.693 Ha <sup>4</sup>	1.845	64
Área ocupada	16.138 Ha <sup>15</sup>	20.199 Ha	4.061	25
Densidad bruta	73 h/Ha	64 h/Ha		

Elaboración propia. Fuente: Distribución de superficies según la normativa de uso de suelo. Municipalidad de Córdoba.

crecimiento y un patrón de ocupación más disperso. Aun cuando existe disponibilidad de tierra (en el perímetro urbano) y en términos generales una baja densidad de ocupación, prevalece el crecimiento por expansión (en el anillo externo de la periferia la densidad bruta es inferior a los 50 habitantes por hectárea, situación que hace poco sustentable la provisión de servicios).

Al relacionar la superficie de área urbana y la cantidad de habitantes, se evidencia que el crecimiento se asocia con una ocupación del espacio más dispersa. La relación entre la tierra urbana y el número de habitantes se incrementa de 130 m<sup>2</sup> en 1970, a 205 m<sup>2</sup> por habitante en 2001.

El crecimiento que se observa en la ciudad de Córdoba en la década analizada está claramente caracterizado por la extensión de la urbanización, con un ritmo

de anexión de tierra 2,7 veces superior al ritmo de crecimiento poblacional (Tabla 3).

La dispersión del patrón de ocupación del espacio hace necesario replantear las previsiones de crecimiento y desarrollar instrumentos orientados a promover la ocupación de determinados sectores, acorde con los objetivos de la política de desarrollo urbano.

La incorporación de suelo urbano en el periodo analizado, es mayoritariamente el resultado de la acción directa del Estado a través de regulaciones específicas que buscan dar respuesta a los diferentes actores que intervienen en el proceso de urbanización. Al analizar la superficie de suelo anexada en el periodo -5.923 ha (Tabla 4)- observamos que responde a cambios en la normativa de uso del suelo (de rural a urbanizable) a fin de ampliar la oferta de

**Tabla 3**  
Relación entre habitantes y extensión del área urbanizada o urbanizable

Período	Habitantes	Tasa de crecimiento	Área urbana (Ha) % incremento		Relación m <sup>2</sup> de área urbana por habitante
1970	801.771	3.18 (1960-70)	10.471		130.59
1980	993.055	2.16 (1970-80)	17.024	62.58%	171.34
1991	1.179.372	1.57 (1980-91)	20.500	20.41%	173.82
2001	1.284.582	0.87 (1991-01)	26.423	28.89%	205.69

Elaboración propia. Fuente: municipalidad de Córdoba.

12. Elaboración propia basada en análisis gráfico y cruce de datos. Fuente: Dirección de urbanismo de la municipalidad de Córdoba, planos digitales 2001-2005.

13. Área de uso residencial excluyendo las principales áreas institucionales (865 Ha.) y las áreas verdes a escala urbana (666 Ha.). Fuente: municipalidad de Córdoba, 2001.

14. Fuente: municipalidad de Córdoba (1991) Irós G. Desarrollo urbano, reflexiones y acciones.

15. Dato provisto por la municipalidad de Córdoba. Estudio sobre tierra urbana vacante. Dirección de urbanismo 1999.

16. Irós, Mariano, op. Cit (1991) Desarrollo urbano, reflexiones y acciones. Ed. Municipalidad de Córdoba

tierras en los límites administrativos del municipio (2.514 ha.), posibilitar el acceso a tierra de bajo costo para la construcción de viviendas sociales (que en el periodo analizado anexan 1.561 ha. en la periferia) o regularizar los asentamientos brindando con ello una respuesta a las demandas sociales y de mejora de las condiciones de vida de sus habitantes (675 ha.).<sup>17</sup>

En la última década, las presiones de los agentes del mercado inmobiliario, las nuevas modalidades en la gestión de urbanizaciones (con características cualitativamente diferentes al loteo tradicional<sup>18</sup> en términos de escala, dimensiones de parcelas y tipo de equipamiento) y la orientación en las políticas urbanas, flexibilizan la regulación urbanística. La decisión de facilitar los proyectos de inversión inmobiliaria de gran escala en los límites administrativos del municipio, promueve la sanción de normativas particulares para encuadrar legalmente el desarrollo de estas urbanizaciones, con lo cual se da inicio a un proceso de dispersión del tejido residencial, se amplía el perímetro urbano al incorporar usos residenciales en zonas inicialmente no urbanizables y se materializan nuevos fragmentos de perímetro cerrado y homogeneidad socioeconómica de la población residente.<sup>19</sup> Las normas que rigen las urbanizaciones residenciales especiales (enclaves residenciales de alto ingreso) demandan del urbanizador las mismas exigencias en términos de apertura de calles, provisión de infraestructura y espacios verdes (aunque en este caso con una mayor incidencia sobre el total de área que se va a urbanizar). Estos espacios son cedidos al

dominio público y posteriormente afectados para el uso exclusivo de la urbanización. Es decir, el conjunto social no se beneficia ni de la apertura de calles ni puede utilizar los nuevos espacios verdes o de equipamiento que se prevén, dado el carácter de uso exclusivo de los mismos. En estos casos, no existe ninguna contraprestación para el conjunto social.

En síntesis, la flexibilización en la regulación urbana y el desarrollo de normativas particulares para atender la demanda de los diferentes actores sociales que operan en el espacio urbano, ponen en crisis la planificación de base normativa la cual resulta poco efectiva para atenuar los procesos de especulación del suelo presentes en el proceso de crecimiento urbano (Tabla 4).<sup>20</sup>

### Los efectos de la extensión urbana en los servicios: el caso del transporte

Los efectos de la extensión urbana en el servicio de transporte público constituyen un buen ejemplo para analizar la validez de las políticas que los gobiernos locales adoptan en relación con la planificación del crecimiento, la movilidad urbana y el hábitat.

La significativa expansión urbana que se produce en el periodo 1991-2001 en el municipio de Córdoba, marca una ruptura con las políticas que se habían implementado en la década anterior y que buscaban articular el crecimiento urbano con la planificación del transporte público. Durante la década de los ochenta la política de transporte público y la localización

17. Los asentamientos irregulares de población en zonas inicialmente no urbanizables, después de largos procesos de gestión fueron regularizados. El cambio en el uso del suelo (de rural a urbano o urbanizable) es lo que posibilita a los habitantes la gestión de la extensión de los servicios básicos ante las empresas prestatarias de agua potable o energía eléctrica.

18. Las ordenanzas 8060/85 sobre fraccionamiento y 8256/86 sobre ocupación del suelo aprobadas en Córdoba en 1985 y 1986 se orientan hacia objetivos de equidad social. Al demandar a los urbanizadores la apertura de calles públicas en el loteo, exigir la provisión de la infraestructura básica y complementaria y la cesión al municipio del 15% de la superficie a urbanizar para destinarla a espacio verde público y a la localización de equipamiento urbano, de alguna manera puede interpretarse que estas exigencias capturan parte de la plusvalía de la urbanización y la afectan para usos urbanos.

19. La ordenanza 8606/91 establece condiciones particulares de localización, fraccionamiento y ocupación del suelo para el caso de urbanizaciones residenciales especiales (barrios cerrados de alto ingreso). Las diferencias con la ordenanza de urbanización vigente (loteo abierto) radica en la mayor libertad de localización de estos emprendimientos, las dimensiones exigidas de espacios verdes y comunes, los servicios comunes que ofrecen, las dimensiones de las parcelas, la escala de la urbanización y las condiciones ambientales y paisajísticas que acompañan estos desarrollos.

20. Una constante que se observa en el caso de Córdoba es que las anexiones de nuevas tierras, son producto de la política de vivienda pública, que paradójicamente nunca logra capturar (aunque sea en parte) las plusvalías derivadas del proceso de urbanización, recurriendo sistemáticamente a la compra de suelo de bajo valor en la periferia. Como contrapartida, se registran en las urbanizaciones residenciales especiales incrementos en el valor del suelo que alcanzan al 120% sobre el precio inicial de venta. (Entrevista realizada en el curso de la investigación)

**Tabla 4**  
Área anexada discriminada por tipos de situación

	Área anexada en hectáreas (1991-2001)	5.923
1	Por cambios en la normativa	2.514
2	Por urbanizaciones residenciales especiales	1.117
3	Por programas públicos de vivienda	1.561
4	Otros (asentamientos ilegales / irregulares)	675

Elaboración propia. Fuente: Relevamiento gráfico de planos digitales de la dirección de urbanismo. Municipalidad de Córdoba

de conjuntos habitacionales operaron en el marco de acciones de política urbana centradas en consolidar el crecimiento dentro de los límites de la avenida externa de circunvalación. En ese momento, tanto la urbanización como la tierra vacante, se concentraban dentro de ese anillo y sólo existían tres sectores densamente poblados ubicados fuera de él (Gráfico 3).

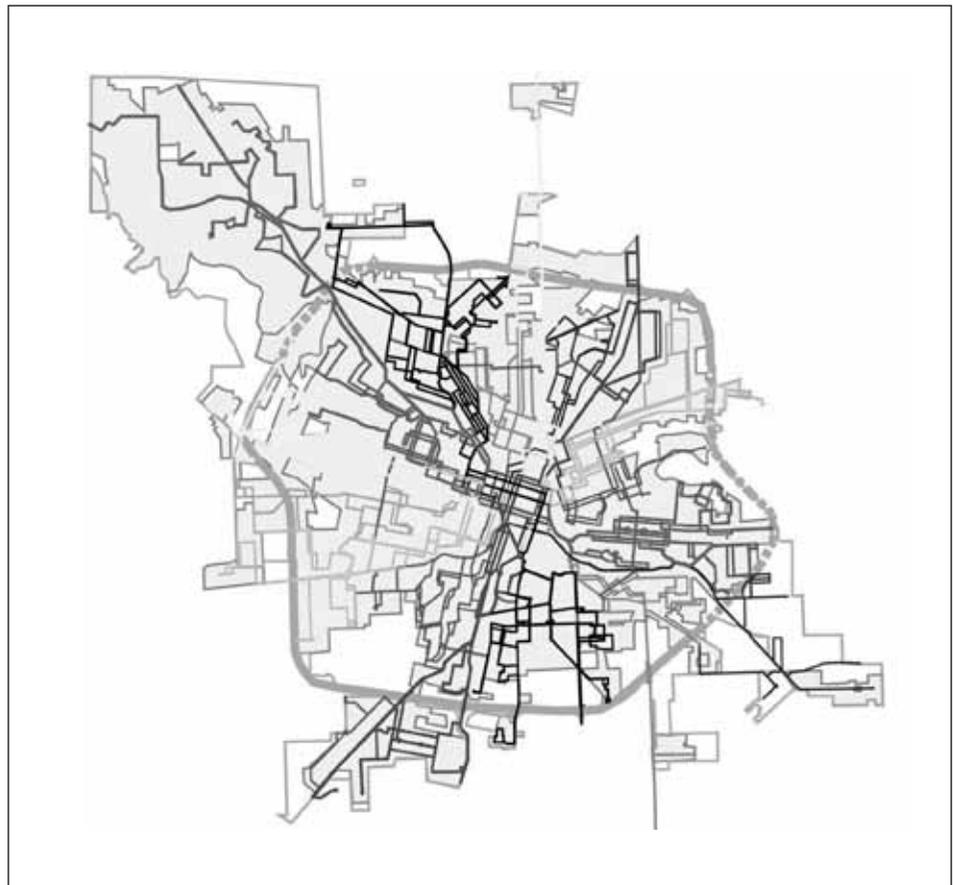
La planificación del transporte buscaba un equilibrio económico entre las zonas asignadas a cada empresa prestataria que garantizara simultáneamente un buen servicio para la comunidad y la rentabilidad económica de las empresas, dado que en este período no existía ningún tipo de subvención estatal para el servicio de transporte público.<sup>21</sup> En consecuencia, se promovía un sistema de transporte equilibrado en sí mismo, que se autofinanciara y que tuviera estabilidad económica, para

lo cual el diseño de los recorridos debía estar acompañado por la planificación del crecimiento. Había en este sentido un compromiso técnico-político del gobierno local de no autorizar la localización de nuevos conjuntos habitacionales en aquellas zonas en las que no se garantizara la densidad poblacional necesaria para que el recorrido del servicio público de transporte fuera sustentable y este era uno de los requerimientos que hacían factible o no la localización de los nuevos desarrollos habitacionales (específicamente los materializados mediante operatorias de vivienda social).<sup>22</sup>

El equilibrio en el sistema se basó en el desarrollo de “corredores de servicio”. Inicialmente se proyectaron nueve corredores radiales que atravesaban el centro y que estaban a cargo de tres empresas prestatarias. El diseño de los recorridos compensaba in-

### Gráfico 3

Corredores de transporte público



Fuente: Municipalidad de Córdoba. Década de 1980.

21. “El municipio no subvencionaba el transporte sino que desarrollaba la infraestructura para que el sistema fuese rentable (movilidad y accesibilidad) respondiendo en lo económico y en la necesidad del servicio”. Entrevista realizada en el curso de la investigación al equipo técnico de la dirección de transportes de la municipalidad de Córdoba, año 2006.

22. Entrevista realizada en el curso de la investigación al equipo técnico de la dirección de transportes de la municipalidad de Córdoba, año 2006. “Cada vez que se iba a desarrollar un nuevo barrio, si había transporte se autorizaba y si era un barrio muy grande hablábamos de cuál era el costo de extender el transporte”.

ternamente los desequilibrios de la demanda que provenían de densidades poblacionales diferenciadas en los sectores urbanos asignados a cada empresa y de las características socioeconómicas de la población residente (es decir, cada línea compensaba la diferencia de pasaje de las distintas zonas de la ciudad combinando por ejemplo áreas con siete pasajeros por kilómetro de recorrido con otras de 2,5 pasajeros por kilómetro).

El éxito de la política implementada en aquel momento fue el resultado de una regulación exitosa con un fuerte control del municipio sobre la prestación del servicio, acompañado con incentivos de política urbana para promover la ocupación de determinadas áreas. El municipio se comprometía a que no habría kilómetros improductivos al evitar las localizaciones habitacionales fuera del perímetro que se buscaba consolidar y asignaba impuestos diferenciados a la tierra vacante (en aquellos corredores con menor densidad poblacional y consecuentemente, menor rentabilidad para la empresa adjudicataria), con el objetivo de que los propietarios de grandes superficies de tierra la urbanizaran y la mercadearan. (Este es al caso del corredor oeste sobre la Avenida Colón, que en los ochenta tenía poca ocupación, grandes predios vacantes y que necesariamente se debía extender hasta uno de los barrios externos a la avenida de circunvalación).

Durante los años noventa se pierde la búsqueda de equilibrio entre la extensión del crecimiento y la provisión de servicios (entre ellos el transporte), que había orientado las políticas urbanas en la década anterior. Se prorrogan los contratos con las empresas que prestan el servicio y se posterga durante casi una década una nueva licitación, situación que impacta fuertemente el funcionamiento del servicio por los cambios significativos que se produjeron en la estructura urbana.

Las múltiples instancias de planificación que intervienen en el desarrollo urbanístico y que operan separadamente influyen fuertemente en la planificación del transporte.

En este período se pierde la planificación conjunta del crecimiento y el transporte que se había sostenido en la década anterior y ya no es exigible la prestación del servicio para la aprobación de una nueva urbanización. Esta condición se vuelve crítica una vez que los habitantes están instalados y comienzan a demandar del municipio el servicio de transporte, situación que afecta no sólo a aquellos barrios producto de políticas habitacionales públicas, sino a las urbanizaciones suburbanas de alto ingreso.<sup>23</sup> Se habilitan nuevas líneas de ómnibus y se extienden los recorridos hasta las nuevas urbanizaciones, lo cual incrementa la plantilla de la red estática, es decir, los kilómetros de recorrido por línea. Hacia comienzos de 2001 la situación se vuelve crítica dado que existía un compromiso político de no incrementar el precio del boleto.<sup>24</sup> El municipio exige a las empresas prestatarias la extensión de los recorridos de transporte aunque impacten en el kilometraje de la línea. La baja en la rentabilidad de las empresas se compensa alargando las frecuencias y los recorridos, lo cual perjudica particularmente al servicio en el área intermedia de la ciudad, el cual tiene mayores tiempos de espera y unidades que pasan casi siempre repletas de pasajeros (Gráfico 4).

A diferencia de una política que buscaba el equilibrio económico entre la provisión del servicio y la rentabilidad de las empresas, hoy el transporte público tiene un fuerte componente de subsidio estatal: subvención al combustible, subsidios a la cantidad de unidades que tiene cada empresa y un tercio de los corredores a cargo de una empresa municipal totalmente subvencionada.

El efecto de la falta de planificación conjunta de la política habitacional y la política de transporte es la extensión urbana. Una vez que se ha extendido la línea de transporte hacia el punto más alejado de la urbanización, comienzan a urbanizarse los puntos intermedios<sup>25</sup> y crecen las presiones de los urbanizadores por obtener cambios en el uso de suelo rural a urbano,

23. Inicialmente se aprobaron como barrios sin transporte y posteriormente reclaman al municipio la extensión del servicio público.

24. La desocupación y crisis social llevan al gobierno local a ampliar las licencias otorgadas para los servicios de taxis y remis buscando con ello una salida ante la crisis de empleo y aliviar el impacto de la desocupación que afecta a buena parte de la población. Esta situación repercute en el servicio de transporte público.

25. Lo cual pone en evidencia el proceso especulativo sobre el suelo y la falta de políticas al respecto.

**Gráfico 4**  
Corredores de transporte público



Fuente: Municipalidad de Córdoba. Década de 1990

lo cual hacía cada vez más difícil aplicar el esquema de equilibrio económico que permitía que el servicio se auto sustentara y se prestara en zonas que garantizaran una densidad poblacional conveniente. De esta forma se liga cada vez más la prestación del servicio al subsidio estatal.

### **Reflexiones finales: cuestiones para considerar en la planificación del crecimiento**

El caso de Córdoba demuestra que aun cuando existen normas que regulan el fraccionamiento, el uso y la ocupación del suelo y fijan requerimientos de provisión de infraestructura (que deben ser asumidos por quienes realizan la urbanización), no ha sido posible desacelerar el proceso de extensión de la mancha urbana. Si bien el crecimiento poblacional se ha estabilizado en la última

década, los valores de incorporación de suelo urbanizado continúan incrementándose significativamente.

El proceso de extensión urbana en Córdoba se produce conjuntamente con la intensificación de la segregación residencial socio económica y la conformación de nuevos fragmentos residenciales de perímetro cerrado. Es decir, a pesar de que se trata de extensiones urbanas que se llevan a cabo en el marco de las regulaciones y normas vigentes, no son efectivas para promover intervenciones residenciales que contemplen mixtura social y espacial.

El caso de estudio demuestra que la flexibilización en las normativas que regulan la extensión urbana que se impulsó en la década de los noventa para dar respuesta a las demandas de los diferentes agentes y empresas urbanizadoras y posibilitar tanto el desarrollo de conjuntos de vivienda pública

para sectores de demanda subsidiada, como urbanizaciones cerradas para sectores de alto ingreso, no ha sido efectiva en su propósito de alcanzar objetivos de mayor integración urbana. Estas conclusiones llevan a plantear algunas cuestiones que debieran ser incorporadas en la planificación del crecimiento.

En primer término, es evidente que el postulado neoliberal que sostiene que solo a través del libre juego del mercado se proveerán los bienes y servicios necesarios para mejorar la calidad de vida de la población, resulta ineficiente en contextos de marcadas desigualdades sociales, en los cuales el capital privado obtiene ventajas sobre la plusvalía generada. La intervención del Estado es útil si el objetivo es equilibrar los intereses de los actores económicos que operan en el espacio urbano y los de la comunidad en su conjunto.

En segundo término, las transformaciones urbanas derivadas de los procesos de globalización económica y los efectos de estos procesos en la conformación del espacio urbano resultante, señalan la necesidad de resignificar el concepto de planificación.

Se cuestiona la planificación de base normativa por su incapacidad para promover cambios en el modelo de desarrollo dadas sus limitaciones para la toma de decisiones –caracterizadas como tecnocráticas y centralizadas– (Catenazzi y Reese, 1998) y porque no incorpora la participación de la comunidad. Se reconoce entonces la necesidad de desarrollar nuevos enfoques para alcanzar objetivos de equidad espacial e integración urbana.

La búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia en un contexto de fuerte incertidumbre socio-económica, impulsa en el ámbito local el cambio en la orientación de la planificación. En términos conceptuales (y en el discurso) se reconoce que para responder a las cambiantes condiciones derivadas del contexto económico y a los escenarios de mayor incertidumbre del contexto global, es necesario resignificar el enfoque tradicional (centrado en la zonificación y regulación de los usos del suelo) hacia la planificación estratégica.

El enfoque estratégico permite consensuar determinadas acciones y contempla la posibilidad de introducir correcciones dependiendo de la evolución de los procesos urbanos.

Por otra parte, frente a un problema que es complejo y multicausal (como se desprende del análisis del caso de Córdoba), la planificación del crecimiento urbano debería considerar todas las escalas y variables de intervención en una visión sistémica. Es decir, pasar de un enfoque de planificación sectorial en el que cada variable es planificada independientemente: extensión de servicios, infraestructura, movilidad, ocupación del suelo, etc., a un enfoque en el que todas se integren en un proyecto urbano.

Finalmente, si el objetivo es atenuar condiciones de fuerte desigualdad en el crecimiento urbano, es necesario debatir el papel que debiera asumir el Estado, en este proceso. Planificar hacia objetivos de mayor equidad social se ensayó en algunos países europeos desde la segunda mitad del siglo XX. Algunas medidas que se aplicaron propusieron la nacionalización del derecho de urbanización y la compensación a los propietarios de la tierra (por ejemplo en Gran Bretaña en 1947) o demandaron por parte de los urbanizadores algún tipo de contribución voluntaria como una condición para obtener el permiso de urbanización (Hall 1998:419).

Algunas medidas que podrían aplicarse en el medio local, implicarían una revisión de la política de suelo desarrollada hasta el momento, dado que el aumento en la oferta del suelo no implica necesariamente una reducción de los precios, por el contrario, contribuye a elevarlos y reduce aun más las posibilidades de acceso a la vivienda. La anexión de suelo con el argumento de que existe escasez y es necesario ampliar la oferta de tierras para el funcionamiento del mercado (aun cuando algunos estudios evidencian que casi siempre esta supera ampliamente a la cantidad de viviendas que se construyen) y la valorización de suelo en la periferia por la extensión de fragmentos desvinculados de la trama

existente, debiera ser analizada en términos de la eficiencia del sistema urbano en su conjunto.

Los resultados de la investigación muestran que la incorporación de suelo urbanizable que tuvo lugar en el período considerado no fue acompañada con instrumentos de intervención que le permitieran al municipio atenuar los procesos especulativos sobre el suelo, capturar parte de la plusvalía generada e impulsar la consolidación de determinadas áreas que disponen de una capacidad urbana instalada orientando el desarrollo urbano hacia objetivos de mayor eficiencia urbana y equidad social.

Por otra parte es necesario revisar la política habitacional (centrada en la producción de nuevas unidades de vivienda en la periferia) y promover acciones que permitan superar el divorcio existente entre política habitacional y política urbana. Esta disociación es el resultado de la falta de articulación de los organismos gubernamentales que operan en el espacio urbano, la fragmentación de las decisiones en departamentos técnicos que operan de manera autónoma (planificando sectorialmente) y la confrontación de intereses políticos en el espacio de la ciudad.

Cualquier medida que se adopte tendiente a atenuar los procesos de especulación sobre el suelo, a disminuir la segregación social y a facilitar el acceso a la vivienda, demanda de consensos políticos y del acompañamiento de la sociedad en su conjunto. Sólo si el gobierno local asume un papel proactivo en la aplicación de políticas urbanas, será posible contrarrestar los efectos negativos de la extensión espacial y la segregación residencial socioeconómica y alcanzar metas de desarrollo urbano que permitan el crecimiento con equidad.

## Bibliografía

– BURGESS R.; CARMONA M. y KOLSTEE, T. (1997). *The challenge of sustainable*

*cities. Neoliberalism and urban strategies in developing countries.* London: Zed Books.

- CARMONA, Marisa (2000). *Regional dimension of compact city debate: Latin America.* In: Jenks and Burgess (ed) *Compact Cities: Sustainable urban form for Developing countries.* London: Spon Press. pp.53-62. ISBN 0-419-25130-8.
- CARMONA Marisa y ARRESE A. (comp.) (2005). *Globalización y grandes proyectos urbanos. La respuesta de 25 ciudades.* Buenos Aires: Ed. Infinito.
- CASTELLS, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional.* Madrid: Alianza.
- CATENAZZI, Andrea y REESE, Eduardo (1998). *La construcción de estrategias de desarrollo local en ciudades argentinas. Análisis sobre los nuevos escenarios y sus implicancias en la planificación participativa. Alcances y limitaciones en experiencias argentinas.* Basado en: *Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan estratégico en el ámbito local (Argentina).*
- CEPAL (2005, abril). *Panorama social de América Latina 2004.* Santiago de Chile: Publicación de Naciones Unidas.
- CICOLELLA, Pablo (1999). *Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socio territorial en los años noventa.* En: *Revista EURE* Vol. XXV Nro. 76. Santiago de Chile. Diciembre. pp. 5-28.
- CLICKEVSKY, Nora (2000, octubre) *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación.* Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 28. Santiago de Chile: Cepal, División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas.* (Ed.). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- DE MATTOS C. (1998). *Globalización y territorio impactos y perspectivas.* Pontificia Universidad Católica de Chile, Institutos de Estudios Urbanos, Fondo de Cultura Económica.

- 
- \_\_\_\_\_ . (1999). *Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo*. En: Revista EURE (Vol XXV Nro. 76) pp. 29-56. Santiago de Chile, diciembre.
  - HALL, Peter. (1997). *Megaciudades, ciudades mundiales y ciudades globales*. En: Angel Martin Ramos (Ed) *Lo urbano*, 20 autores contemporáneos. Ediciones UPC 2004.
  - \_\_\_\_\_ . (1998). *Cities of tomorrow*. Updated edition. Blackwell Publishers, UK.
  - HARVEY, David. (1998). *The urban experience*. Basil Blackwell, U.K.
  - HIERNAUX, Nicolás D. (1999). *Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana en la Ciudad de México*. En: Revista EURE, Vol 25. No. 76. pp. 57-78. Santiago de Chile.
  - IRÓS, Mariano (1991). *Desarrollo urbano. Reflexiones y acciones*. Ed Municipalidad de Córdoba.
  - MARCUSE, P. y VAN KEMPEN, R. (2000). *Globalizing cities. A new spatial order?* Oxford: Blackwell Publishers.
  - RUSK, David (1993). *Cities without suburbs* Washington. Woodrow Wilson Center Pres.
  - SABATTINI, Francisco (1998). *Reforma de los mercados de suelo en Santiago. Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación espacial*. En: Documentos del Instituto de Estudios Urbanos. Serie Azul N° 24. Pontificia Universidad Católica de Chile.
  - SASSEN, S. (1999). *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Eudeba.
  - SOJA, E. (2000). *Postmetrópolis Critical studies of Cities and Regions*. USA: Blackwell Publishing.
-