

---

# Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones

Ana Falú\* y Cecilia Marengo\*\*

## El territorio urbano, expresión de fenómenos complejos

**E**l territorio urbano es el espacio donde se expresan las complejidades de los procesos que se han producido en el último tiempo como consecuencia de la globalización de la economía y del auge de las políticas neoliberales que se aplican a la producción y gestión del hábitat urbano.

El territorio como lo define Pradilla (1997: 50), en tanto soporte material de la sociedad, expresa la compleja totalidad del universo social, sus relaciones sociales. Es modelado y producido por la dinámica social, refleja sus cambios y las múltiples determinaciones económicas, políticas y culturales que en él tienen lugar. Desde la perspectiva de la planificación territorial tradicional, el territorio se define como el ámbito espacial de un sistema de relaciones sociales particularizadas, resultado de tres instancias simultáneas: la físico-espacial, que constituye el sustrato donde se localiza el conjunto de las actividades; la organizacional o social, que comprende desde la población hasta las instituciones; y la económica, que involucra todas las relaciones y las acciones que tienen por cometido la reproducción material de la sociedad misma y que como tales constituyen un punto de articulación entre ésta y el medio físico. A estas tres dimensiones de la planificación tradicional se incorpora una cuarta, la cultural o identitaria, que se define a partir de ciertos atributos comunes que le dan unidad<sup>1</sup>.

---

\* Profesora UNC. Investigadora CONICET-Instituto de Investigación Vivienda y Hábitat, UNC. Vicepresidenta HIC. Coordinadora Red Mujer y Hábitat América Latina. Directora CISCOSA.

\*\* Arquitecta. M. Sc. Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora de CONICET. Instituto de Investigación Vivienda y Hábitat UNC. Docente de la FAUD – UNC.

En las últimas décadas las ciudades han estado sometidas a procesos económicos y sociales cuyo abordaje ha superado los límites tradicionales de aproximación a la temática urbana. Por ejemplo, con relación a una determinada área de influencia territorial-urbana, las teorías de polos de atracción o polos de desarrollo territorial, vigentes en los '60 y punto de partida para la planificación del desarrollo urbano-regional, son ahora cuestionadas a la luz de los nuevos espacios globales, a los que parece más apropiado analizar desde las tensiones de la centralidad y la marginalidad, cuyos límites poco tienen que ver con los definidos tradicionalmente desde el planeamiento. Algunos autores mencionan que los cambios producidos en el último tiempo llevan incluso a cuestionar los alcances de los conceptos de planeamiento urbano y regional, proponiendo marcos conceptuales más abarcativos e inclusivos, como el concepto de "planeamiento territorial" (Pradilla Cobos, 1997: 50).

El cambio de escenarios lleva entonces a indagar sobre los límites de aproximación a lo territorial y, consecuentemente, a identificar las diferentes dimensiones de análisis de lo urbano.

Desde esta perspectiva, los límites del territorio urbano se configurarían a partir de las externalidades de las ciudades con su entorno, en un proceso caracterizado por su dinamismo y permanente transformación, lo cual requiere de marcos explicativos amplios en la intersección de distintas disciplinas que den cuenta de la complejidad, así como de instrumentos de planificación territorial flexibles y dinámicos que permitan incorporar en una visión general las particularidades propias que caracterizan la creciente fragmentación del espacio urbano.

"Los territorios de hoy no son ya ciudades ni regiones ni naciones, sino ámbitos en permanente mutación que se niegan a sí mismos en el proceso simultáneo de totalización incompleta y fragmentación sucesiva. (...) Sus formas constitutivas se modifican constantemente en función de las transformaciones estructurales y coyunturales de la sociedad en un continuo movimiento dialéctico de totalización y fragmentación sucesiva y simultánea" (Pradilla Cobos, 1997: 50).

En esta contribución se indaga sobre los desafíos y contradicciones que enfrentan las políticas de desarrollo urbano, tomando como punto de partida el análisis de la política sectorial de vivienda, y como dimensión analítica la perspectiva físico-espacial.

Con la convicción de que la complejidad del abordaje de este tema demanda un enfoque multidisciplinario, se busca realizar un aporte desde la especificidad de la propia disciplina –el urbanismo y la arquitectura– basándonos en el compromiso ineludible que la misma asume en la producción del ambiente construido y en la búsqueda de soluciones que contribuyan a disminuir las brechas sociales y económicas y a recuperar, de ser posible, las oportunidades que el modelo posibilitaría.

---

## Los nuevos escenarios para las políticas urbanas

La globalización no puede ser entendida únicamente como un proceso centrado en lo económico. Parece estar claro que la globalización debe ser analizada desde una perspectiva más amplia, como parte del proceso de cambiantes relaciones en la sociedad, las cuales exceden a lo económico, expresándose en lo cultural y social (cambios demográficos, desempleo, pobreza, comercio internacional de drogas, violencia, entre otros aspectos) La evidencia empírica reafirma la incidencia de estos procesos en la organización del espacio urbano, en el territorio de las ciudades.

Estamos en el inicio del “milenio urbano”, en el cual la ciudad ocupa un rol nuevo y central en el panorama mundial globalizado y, particularmente, en las situaciones de bloques supranacionales. Los aglomerados urbanos hoy disputan espacios de liderazgo de distintas naturalezas (financieros, económicos, culturales), lo cual hace que las ciudades y sus gobiernos se constituyan en terreno fértil para impulsar cambios, a la vez que son el escenario en el que se expresan todas las contradicciones sociales.

Es de notar que, según datos de CEPAL (Bárcena: 2000), más del 75% de la población de América Latina y el Caribe es urbana: estos datos de diagnóstico son elocuentes, ya que hablan de la importancia de las ciudades y los actores de la arena local. Asimismo, las metrópolis de la región de más de un millón de habitantes aumentaron en la última década, y de 25 ciudades en 1989 pasaron a 49 en el 2000 (Bárcena: 2000), mientras que la población rural se estabilizó con un patrón de asentamiento disperso. Ahora bien, de ese 80% de personas viviendo en aglomerados urbanos, un alto porcentaje vive preso en el círculo de la pobreza: según datos del Banco Mundial, un 23,7% de la población vive con menos de un dólar por día.

Este crecimiento o “urbanización de la pobreza”, como lo señalan Mc Donald y Simeoni (1999), da cuenta de un descenso importante en la calidad de vida en las ciudades. Estos son los desafíos de sostenibilidad y equidad que las ciudades confrontan de cara al nuevo modelo mundial. A la vez, sabemos que estos diagnósticos no admiten lecturas “planas”, ya que también la evidencia empírica nos confronta con las fuertes diferencias dentro de las ciudades, las regiones de un país, y entre países. Datos de CEPAL confirman el fuerte desequilibrio regional al interior de los países, constatando mayor pobreza en los centros medianos o menores: sin embargo, encontramos mayores brechas económicas y sociales en las grandes metrópolis (Sao Paulo, México DF, Buenos Aires). A la vez, es de notar que, si bien la población rural se ha estabilizado, hay mayor indigencia en el medio rural que en las ciudades.

Coincidiendo con diversos autores (Pradilla Cobos, 1997; Burgess et al., 1997), en el territorio urbano se expresan las mayores heterogeneidades sociales y económicas: altos niveles de urbanización conviven con los más bajos niveles

de desarrollo urbano. Es decir, es en las ciudades, que a la vez son las protagonistas sociales y económicas, dónde las brechas de inequidades se manifiestan. La segregación y fragmentación se han acentuado, conviviendo en un mismo espacio urbano grupos de altísimo nivel de vida con grupos pobres expulsados de las zonas de privilegio.

El énfasis en la competitividad y en la necesidad de atraer inversiones nacionales e internacionales ha asignado gran importancia a la escala y naturaleza de las aglomeraciones urbanas, y a la disponibilidad de infraestructura técnica y social. Dada la presión que confrontan las ciudades como potenciales protagonistas económicas y de desarrollo, la creciente segregación y acentuación de desigualdades son desafíos en tanto que factores de riesgo para las corporaciones transnacionales. De manera que, aún para aquellos que privilegian las fuerzas del mercado, se hace necesario priorizar estrategias territoriales, económicas, políticas y sociales que fomenten el desarrollo tanto sostenible como equitativo en la arena urbana.

Las situaciones de pobreza se agudizan frente a las privatizaciones de los servicios, que han llegado inclusive a abarcar los espacios de recreación y cultura, ya que el retiro de la responsabilidad del Estado en la educación, la salud, la previsión social, etc., ha significado la ruptura de mecanismos de integración de la sociedad latinoamericana. Estas políticas, de la mano de la descentralización, son asumidas por los gobiernos de las ciudades y, las más de las veces, no son acompañadas con los recursos necesarios que garanticen su implementación.

### **Los procesos de transformación y su expresión en el territorio**

La globalización tiene concretas implicancias en el territorio de la ciudad, en la planificación y en las políticas urbanas. En estos escenarios, los gobiernos locales emergen como impulsores del desarrollo para suplir las inequidades y posicionarse frente a las nuevas demandas del modelo, y los bloques supranacionales tienden a desdibujar las fronteras nacionales y contribuyen al fortalecimiento del espacio local. Los sistemas urbanos tradicionales, sometidos a las tensiones de las jerarquías nacionales y provinciales, pierden su lógica a la luz de los sistemas mundiales de producción, comunicación e intercambio que se evidencian en el territorio de las ciudades, las cuales resignifican<sup>2</sup> sus roles y asumen nuevos desafíos.

¿Cuáles son los enfoques y los debates que subyacen en estas nuevas tensiones entre lo global y las fuerzas locales que afectan la organización del espacio en nuestros países?

Se configuran nuevos espacios de centralidad y marginalidad<sup>3</sup>. Los primeros, conformados por sistemas urbanos que no siguen una lógica de continuidad territorial sino que se estructuran en función de los flujos de mercancías, personas,

capitales e información, entre ciudades que se integran a sistemas urbanos transnacionales de diferente orden o jerarquía. Los segundos, constituidos por ciudades y territorios que no logran o que quedan al margen de los procesos de concentración económica y de servicios para el mercado global –financieros, culturales, educativos, de salud, turismo, legales, inmobiliarios– y que desde la perspectiva del neoliberalismo constituyen espacios de nueva marginalidad.

Teorías que invocan la “transnacionalización” o la “globalización” de manufacturas y servicios buscan explicar los grandes cambios estructurales de la economía globalizada. Un aspecto central ha sido el cambio de la etapa de “sustitución de importaciones” y protección de los mercados internos por las corporaciones transnacionales, internacionalizando una nueva división global del trabajo, basada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de los diferentes países (regiones y ciudades entre los países).

En el marco de estas transformaciones, la desterritorialización de las actividades económicas y la movilidad del capital conforman un nuevo escenario complejo y dinámico, con gran impacto en términos de la base económica de las ciudades y, consecuentemente, en la formulación de políticas urbanas. De Mattos señala que “el criterio básico de la ubicación sectorial y territorial de las inversiones privadas es la rentabilidad que cada empresa puede obtener. La progresiva pérdida de las raíces sectoriales y/o territoriales (regionales o locales) del capital, favorece su movilidad según criterios de localización difícilmente controlables desde las políticas públicas” (1998: 58).

Desde la perspectiva territorial, la aplicación de estrategias orientadas a mejorar la productividad urbana queda entonces sujeta a las ventajas-desventajas de atraer inversiones que son altamente móviles<sup>4</sup>. Por otra parte, las demandas de desregulación y flexibilización se presentan como puntos de partida para captar inversiones. En términos territoriales, las grandes operaciones urbanísticas que se desarrollan en el último período en las ciudades quedan sujetas a procesos de concertación –negociación entre actores privados y públicos–, prevaleciendo en general las demandas del sector privado por sobre los intereses colectivos de la ciudad.

Estos cambios, producto de las nuevas estrategias macro-económicas, las grandes transformaciones en el seno del Estado (políticas de ajuste estructural caracterizadas por la descentralización y la privatización de los servicios públicos), y el aumento de las brechas sociales, produjeron lo que da en llamarse una sociedad dual, y se expresan en el modelo urbano-territorial. Se configuran espacios de nueva centralidad, producto de la dispersión de actividades y descentralización administrativa, en áreas intermedias o periféricas, con el objetivo de acercar servicios y equipamientos. En las áreas centrales se registran simultáneamente procesos de renovación y turgurización. En el primer caso se recuperan áreas vacantes, con localizaciones estratégicas producto de la retirada del Estado y de la privatización-terciarización de servicios públicos que son el punto de partida

de grandes emprendimientos de revitalización urbana de gestión privada<sup>5</sup> (por ejemplo, Puerto Madero en Buenos Aires. Proyecto Telepuerto en Córdoba).

Retomando los desarrollos de Borja y Castells (1997) y los criterios que aportan para abordar estas transformaciones de las ciudades en los procesos de globalización, los autores abordan la planificación urbana desde el espacio de la región metropolitana, identificando en esa estructura, que excede el radio urbano, nuevas centralidades como lugares para cohesionar el territorio urbano y, asimismo, adjudicando a la movilidad y la accesibilidad un valor potenciador de dinámicas de articulación metropolitanas. Es decir, reconocen que esta escala de planificación (área metropolitana) está integrada por lugares centrales como cualificadores de la periferia en tanto que aportan identidad y referencia, y lugares de ciudad difusa que constituyen los nuevos territorios sin identidad (monofuncionales).

Frente a los nuevos escenarios globales, la mutación de la estructura y peso de los espacios locales, se desarrollaron en el ámbito local de la ciudad de Córdoba nuevos consensos de políticas urbanas que buscaban dar respuesta a la demanda de propuestas innovadoras para la gestión del desarrollo. Estas transformaciones en la arena local pueden ser visualizadas desde diferentes dimensiones de análisis, entre las cuales privilegiamos:

- la político-institucional: se hizo necesaria la construcción de nuevos marcos de consenso y de legitimidad política, en algunos casos con cierto éxito en ampliar la participación de actores sociales e instituciones, y en otros definidos en el discurso de las autoridades políticas a través de nuevas competencias, objetivos e instrumentos de planificación, como así también por medio de nuevos desafíos en lo que los consensos internacionales definen como la construcción de gobernabilidad<sup>6</sup> urbana.
- la económico-social: el municipio debe asumir un nuevo rol como impulsor del desarrollo económico local, buscando desde esta perspectiva una mayor eficiencia en la inversión de los recursos públicos y en la captación de inversiones privadas, lo cual está unido a la búsqueda de una mayor competitividad urbana en el contexto de las ciudades latinoamericanas. Al procurar sustentabilidad del modelo, la dimensión económica social incorpora como una pre-ocupación central el alivio a la pobreza.
- la espacial-territorial: se asiste a un nuevo modelo de consenso sobre las prioridades estratégicas para la realización de obras públicas y a la gestión asociada entre actores públicos/privados para la implementación y la producción de infraestructuras y servicios, marcando una diferencia con el modelo anterior, en donde las prioridades se definían en el ámbito de las autoridades y sus plataformas de gobierno, y las decisiones sobre el desarrollo urbano no contemplaban la participación de la sociedad civil, reduciéndose las mismas a la órbita de los organismos del Estado.

Es desde estas dimensiones, y a partir de los cambios que se expresan a través de ellas, que resulta necesario desarrollar una mirada crítica a las nuevas estrategias urbanas (Falú, 2001). Estos consensos parecen ser válidos y presentar ventajas potenciales en sociedades con un alto grado de desarrollo económico y de homogeneidad social, mientras que en sociedades caracterizadas por complejas estructuras sociales y creciente heterogeneidad social confrontan el desafío de aumentar la polarización social y la fragmentación del territorio urbano. Si esta hipótesis fuera cierta, las nuevas estrategias, más que lograr mayor sustentabilidad y equidad en el territorio, colaborarían al incremento de las brechas sociales, económicas, culturales y territoriales entre sectores ricos y pobres, así como al crecimiento de la inseguridad, la violencia urbana y la mayor vulnerabilidad de ciertos sectores sociales.

Por esto las políticas que se implementan en el territorio urbano deben ser analizadas para verificar la efectividad de las nuevas estrategias urbanas en la búsqueda de desarrollar una ciudad competitiva, entendiendo que esto dependerá en gran parte de las políticas regulatorias y/o de corrección de desigualdades (equidad) que se apliquen, buscando asegurar el control y equilibrio y atenuar las inequidades que se expresan en la ciudad en la materialización de las distintas políticas urbanas. Y de ser necesario, se debería proponer mecanismos de políticas de equiparación positiva a nivel del territorio (Falú, 2000[a]).

### **Expansión y suburbanización: las contradicciones del espacio periférico**

Los procesos de expansión y suburbanización que se produjeron en el último período (1990-1999) en la ciudad de Córdoba, Argentina, ponen en evidencia los cambios significativos que se registran en la producción del espacio habitacional en la periferia urbana.

Las políticas de vivienda públicas y privadas son un buen ejemplo para analizar las profundas contradicciones que el modelo social polarizado expresa en el territorio y, en este sentido, es de interés recuperar de manera particular las evidencias de la producción habitacional en los bordes urbanos (Marengo, 2000-2002).

En la última década se desarrollan dos tipos de propuestas en la periferia urbana. Por una parte las nuevas urbanizaciones privadas (que ingresan al mercado inmobiliario como barrios cerrados o *countries*), dirigidas a una demanda homogénea, a un segmento de población de altos y muy altos ingresos. Estos barrios con acceso controlado, seguridad permanente, exclusividad, espacios privados de recreación y deportes, y homogeneidad económica del entorno social, se emplazan en sitios con cualidades ambientales y paisajísticas de interés, configurando un nuevo modelo de urbanización de gran escala, sobre corredores viales que posibilitan una

rápida accesibilidad. Si bien el costo de la tierra es un buen indicador comparativo (en estos casos oscila entre 35-50 U\$S por m<sup>2</sup>), bien sabemos que necesitamos de otras dimensiones o variables dependientes, como la localización, la dimensión de los terrenos, los servicios y la infraestructura, para un análisis comparativo.

De todas maneras, hecha la salvedad anterior, podemos señalar que el polo opuesto lo constituyen los programas de urbanización y vivienda de interés social implementados por el Estado, que en su mayoría también se localizan en los bordes urbanos. En este caso, condicionados por las posibilidades de acceso al suelo y donde el costo promedio de la tierra se estima en 5-10 U\$S m<sup>2</sup> con un techo establecido por las operatorias vigentes. Este tipo de intervenciones se caracteriza por una mayor densidad de ocupación, cobertura parcial de servicios, equipamientos y espacios públicos incompletos, problemas de inseguridad y violencia, por mencionar sólo algunos aspectos<sup>7</sup>.

Las dimensiones de análisis de esta problemática están centradas en los principales desafíos que enfrenta el desarrollo urbano en las ciudades latinoamericanas: crecientes niveles de segregación social (enclaves de pobreza y riqueza), búsqueda de una mayor eficiencia en la dinámica urbana que posibilite un desarrollo sostenible, una eficiente prestación de servicios y una mayor calidad de espacio público (sustentabilidad del crecimiento urbano). Asimismo, frente a esta nueva estructura de ciudad segregada se plantea la necesidad de repensar colectivamente sobre la evolución del modelo y los escenarios futuros para el desarrollo urbano.

En la última década del siglo XX la ciudad continúa expandiéndose bajo el auge de un nuevo fenómeno: la suburbanización. Es decir, la movilidad de los sectores de mayor poder adquisitivo fuera de los límites del tejido urbano consolidado, adhiriendo a las propuestas de nuevas urbanizaciones privadas en zonas hasta ayer rurales. Los nuevos barrios cerrados suburbanos y sus diferentes modalidades de comercialización desplazan a la oferta residencial de los barrios tradicionales de la ciudad.

Los procesos de creciente expansión periférica que se registran en ciudades intermedias se producen conjuntamente con el deterioro y la pérdida de vitalidad de las áreas centrales de la ciudad tradicional. Se suman a esto los procesos de metropolización, es decir, el crecimiento de pequeñas localidades que se integran a una ciudad mayor (Gran Córdoba) alentadas por las mejoras en la accesibilidad regional-microrregional y en los cambios en el uso del suelo urbano.

Si bien ésta es la tendencia dominante, el proceso de producción del espacio habitacional periférico no está exento de contradicciones, transgresiones y tensiones entre los diferentes actores involucrados que tienen como objetivo materializar una determinada propuesta residencial (empresas inmobiliarias, inversores privados, organismos del Estado en sus diferentes niveles, cooperativas y organizaciones sin fines de lucro) y la capacidad reguladora o de flexibilización de las normas



según el caso del gobierno local, para orientar y promover un crecimiento urbano sostenible optimizando la infraestructura existente, evitando la materialización de viviendas en áreas sin disponibilidad de servicios o equipamientos, o promoviendo la consolidación de vacíos urbanos, entre otros objetivos.



En el marco de los procesos de polarización social que se acentúan en la última década, se evidencia que la normativa urbana ha debido adecuarse a las demandas de dos sectores sociales contrapuestos y generar por un lado un marco regulatorio que contemple las nuevas dinámicas de producción de urbanizaciones cerradas, y por otra parte adecuar (y/o flexibilizar) las exigencias de urbanización, contemplando las posibilidades de acceso a la vivienda de los sectores sociales más vulnerables. Esta situación ha dado lugar a diferentes instrumentos normativos que regulan la ocupación y el uso del espacio habitacional periférico<sup>8</sup> configurando un sector de ciudad en expansión, complejo y heterogéneo,

atendiendo a la diversidad de propuestas y condiciones físico-espaciales que las mismas presentan.

### **La distribución de los conjuntos de vivienda en los bordes urbanos**

El estudio de la localización de conjuntos de vivienda que se registra en el último período en la ciudad de Córdoba da cuenta de los procesos de expansión y suburbanización, ya que el 98,23% de urbanizaciones<sup>9</sup> se localiza en la periferia de la ciudad. En gran medida esta situación es consecuencia de la política pública de viviendas, donde prevalecen las acciones orientadas a la provisión de viviendas nuevas por sobre las políticas de renovación urbana, densificación o mejoramiento habitacional en áreas degradadas de localización intermedia, y a las nuevas tendencias en la urbanización residencial para sectores de mayores ingresos.

Para ejemplificar lo dicho, al analizar los diferentes tipos de intervenciones se puede comprobar el peso relativo de cada una de las diferentes alternativas. Se observa la importancia significativa de las urbanizaciones privadas cerradas que se comercializan en una amplia gama de opciones en la ciudad y su área metropolitana.

Tabla 1

Nº	Tipos de propuestas	Frec.	% s/total	Nº Unidades (Estimación)	% s/total
1	Urbanizaciones residenciales cerradas (Gran Córdoba)	29	13,36	8.610	23,78
2	Conjuntos de vivienda con fondos públicos (sectores bajos ingresos)	70	32,25	10.914	30,13
3	Cooperativas de vivienda con fondos privados (sectores medios-bajos)	49	22,59	7.854	21,68
4	Vivienda subsidiada por el Estado y otros agentes (sectores muy pobres)	69	31,80	8.841	24,41
	<b>Totales</b>	<b>217</b>	<b>100,00</b>	<b>36.219</b>	<b>100,00</b>

Tabla 1: tipo de intervenciones habitacionales en Córdoba y su área metropolitana (1987/99). Elaboración de C. Marengo sobre la base de los datos aportados por la Dirección de Planeamiento Urbano - Municipalidad de Córdoba.

Al analizar el tipo de intervenciones se deduce la importancia relativa del nuevo modelo de urbanización cerrada, que en términos de cantidad de propuestas significa el 13,36% sobre el total de intervenciones, mientras que en el análisis por número de unidades la oferta de éstas alcanza al 23,78% sobre el total de unidades que se registran en el período, lo cual constituye un dato significativo.

Tabla 2

Nº	Tipo de propuestas	Localización en el sector de Ciudad				
		NO	NE	SE	SO	Totales
1	Urbanizaciones residenciales cerradas (sólo en ciudad de Córdoba)	11	0	4	3	20
2	Conjuntos de vivienda con fondos públicos (sectores bajos ingresos)	17	17	17	19	70
3	Cooperativas de vivienda con fondos privados (sectores medios-bajos)	7	6	6	30	49
4	Vivienda subsidiada por el Estado y otros agentes (sectores muy pobres)	15	12	28	14	69
	<b>Totales</b>					<b>208</b>

Tabla 2: distribución de intervenciones habitacionales en la ciudad de Córdoba. Elaboración de C. Marengo sobre la base de los datos aportados por la Dirección de Planeamiento Urbano-Municipalidad de Córdoba.

Al analizar la distribución de los diferentes tipos de intervenciones en los bordes de la ciudad de Córdoba, se evidencia una fuerte polarización de dos sectores contrapuestos: hacia el Noroeste de la ciudad se localizan los sectores de ingresos medios-altos que optan por las urbanizaciones cerradas, mientras que sobre el sector Sudeste se registra la mayor cantidad de viviendas subsidiadas para sectores muy pobres (programas de erradicación de población villera implementados por políticas públicas o asentamientos irregulares). En el sector Sudoeste predomina la oferta de conjuntos habitacionales construidos con fondos privados, mientras que en el sector Noreste predominan los conjuntos de vivienda construidos a través de políticas públicas, financiados a largo plazo para sectores con alguna capacidad de pago (Marengo, 2001).

Es de observar que la política habitacional, analizada a través de los distintos tipos de intervenciones y de su localización en la periferia de la ciudad, es un buen caso de estudio para el análisis de los procesos de polarización social y fragmentación espacial que se producen en el último período.

En la preocupación por lograr un crecimiento urbano sustentable, con equidad y eficiencia, se plantean interrogantes sobre los posibles efectos de este incipiente proceso de polarización social y de generación de desequilibrios entre sectores urbanos.

La política habitacional (pública y privada) ¿contribuye a la conformación de sectores socialmente segregados?

¿Cuáles son los efectos que se derivan de los nuevos enclaves de pobreza-riqueza que se localizan en los bordes urbanos?

¿Cómo impactan las nuevas urbanizaciones privadas de localización periférica en la dinámica funcional de la ciudad tradicional?

## **A modo de reflexión final**

Coincidimos con De Mattos (1998: 59), que observa que “en el ámbito de las transformaciones operadas como consecuencia de los avances de la reestructuración y de la globalización, la producción del territorio ha quedado en lo esencial en manos del capital privado, actuando básicamente según las indicaciones de un mercado escasamente regulado”.

Dada la evidencia empírica y los debates teóricos, es necesario centrarse en los desafíos orientados al control de los capitales transnacionales, tema crítico por las consecuencias del modelo para los sectores más pobres. Los mismos interesan además por las implicancias para el conjunto social y la ciudad, lo cual demanda soluciones que exceden a las propuestas sectoriales y tienen una directa vinculación con el desarrollo económico-social en aspectos centrales como la generación de empleo, ingresos, seguridad social, vivienda, servicios esenciales (agua, energía, saneamiento, transporte, comunicaciones) y servicios sociales, como salud y educación.

Los contrastes en el territorio urbano se agudizan y crecen. Una nueva geografía social se evidencia con el incremento y agudización de los enclaves de pobreza, que contrastan fuertemente con el aumento de riqueza en los sectores de más alto consumo, con patrones homogeneizados a escala internacional. Esta expresión nueva en el territorio se reconoce como el modelo espacial de “desconcentración con centralización”.

Parece necesario interrogarse sobre qué tipo de regulación es necesario, descartando nostalgias del modelo de Estado corporativo e ineficiente que caracterizó y caracteriza a nuestros países y colocando el énfasis en la responsabilidad del Estado de ofrecer una política social activa que equilibre las carencias que el modelo impone, ya sea a través de acciones positivas, de flexibilización de normas o de subsidios explícitos, buscando así equiparar situaciones de fuertes desigualdades.

En este sentido, cabe preguntarse por las capacidades del Estado y en particular de los gobiernos locales –dada la resignificación de su rol bajo el impulso de las políticas de descentralización– para intervenir, regulando o desregulando, según los casos y los procesos de producción urbana necesarios de atender. Asimismo, es necesario interrogarnos, construir argumentaciones y desarrollar propuestas acerca de cómo orientar la planificación y las políticas territoriales en las grandes aglomeraciones, así como en las ciudades intermedias y pequeñas de la región, desde qué instrumentos y criterios; cuáles estrategias priorizar en el alivio a las situaciones de pobreza que promuevan una lógica de sostenibilidad tanto para el sector al que van dirigidas como para el conjunto social; y cómo operar desde una lógica pragmática para suplir necesidades a corto plazo.

Dada la orientación dominante de las políticas que se muestran en el territorio durante el último período, orientadas a una mayor competitividad de la estructura urbana, parece insoslayable comprender que la sostenibilidad de ese modelo

competitivo demanda una atención privilegiada a los desequilibrios sociales y espaciales que permita romper con los crecientes círculos de pobreza. No parece creíble que estas ciudades resulten competitivas y que puedan insertarse en el nuevo panorama económico mundial ofreciendo sus ventajas comparativas, con una suerte de autonomía de las propias contradicciones en su territorio urbano, sin considerar las nacionales y regionales, si no se incluye como dimensión fundamental, más allá de los imperativos macroeconómicos, el proceso social de construcción y negociación en donde los intereses de los distintos actores sociales puedan entrar en un diálogo propositivo que permita construir una eficiente gobernabilidad.

No habrá definición de política urbana, de políticas territoriales ni de vivienda social adecuada, en el marco del ajuste estructural, si no están acompañadas de una fuerte acción del Estado para el desarrollo social, lo cual implica trabajo, educación, salud y servicios básicos. A la vez, es necesario atender a las fuertes transformaciones sociodemográficas que implican políticas para la diversidad.

Estos interrogantes plantean una serie de temas pendientes y abren una necesaria agenda de investigación que en el marco del Grupo de Trabajo de CLACSO estamos construyendo, en la intención de aportar a los debates así como a las propuestas de acción sobre el territorio urbano.

## **Bibliografía**

Bárcena, Alicia (coord.) 2000 *De la Urbanización Acelerada a la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: el Espacio Regional* (Santiago de Chile: Secretaría de CEPAL para la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe) 25 al 27 de Octubre.

Borja Jordi y Castells, Manuel 1997 “Local y Global”, en *La gestión de las ciudades en la era de la información* (Madrid: Taurus).

Burgess, Rod; Carmona, Marisa y Kolstee, Theo 1997 *The Challenge of sustainable cities. Neoliberalism and urban strategies in developing countries* (London: Zed Books).

De Mattos, Carlos 1998 *Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa*, en De Mattos, Carlos, Hiernaux, Daniel Nicolás y Restrepo, Dario (comps.) *Globalización y Territorio: impactos y perspectivas* (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile-Institutos de Estudios Urbanos-Fondo de Cultura Económica).

De Mattos, Carlos; Hiernaux, Daniel Nicolás y Restrepo, Dario (comps.) 1998 *Globalización y Territorio: impactos y perspectivas* (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile-Institutos de Estudios Urbanos-Fondo de Cultura Económica).

Falú, Ana 2000[a] “Local and Global: The New Paradigm of the Post-Modern Cities”, en Carmona, Marisa; Drewe, Paul; Rosemann, Jürgen y Van Duin, Leen (editores) *Globalization, Urban Form and Governance* (Holanda: First International Conference, Book 1-Delft University Press).

Falú, Ana 2000[b] “Conceptual framework for the Assessment of Strategic Urban Planning in Córdoba, Argentina”, en Carmona, Marisa & Rosemann, Jürgen (editores) *Globalization, Urban Form and Governance* (Holanda: Second International Conference, Book 2-Delft University Press).

Falú, Ana 2001 “Development of centralities or Real State Market? A research into Strategic Planning”, en Carmona, Marisa; Rosemann, Jürgen & Schoonraad, Marinda (editores) *Globalization, Urban Form and Governance* (Holanda: Fifth International Conference, Book 5-Delft University Press).

Marengo, Cecilia 2000-2002 *Los nuevos emprendimientos del mercado habitacional en la ciudad posmoderna. Políticas públicas-Políticas privadas* (Buenos Aires: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. CONICET) Investigación en desarrollo.

Marengo, Cecilia 2001 “Housing schemes in the periphery of Cordoba City. Some questions to open debate”, en Carmona, Marisa & Jürgen Roseman (editores) *Globalization Urban Form and Governance* (Holanda: Second International Conference Book 2-Delft University Press).

Mc Donald, Joan y Simioni, Daniela 1999 *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

Pradilla Cobos, Emilio 1997 “Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional urbana”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) Vol. XXII, N° 68.

Programas Federales de Inversión y Desarrollo POROFIDET 1999 *Elementos para la gestión de la planificación estratégica del desarrollo local y regional* CFI (Consejo Federal de Inversiones) Argentina

Sassen, Saskia 1998 “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) Vol. XXIV, N° 71.

Secretaría de Ciencia y Técnica 1999 *Informe de Investigación: redefinición de la demanda habitacional en el marco de los nuevos escenarios* (Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. FAUD).

UNCHS 2000 *The Global Campaign for Good Urban Governance* (Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements-Habitat).

## **Notas**

1 Para ampliar remitirse a Programas Federales de Inversión y Desarrollo PROFIDET (1999: 11).

2 Las ciudades de América Latina, en los años '90, han experimentado un segundo período de modernización, no como respuesta a las demandas del capital industrial como fue en la etapa de sustitución de importaciones que tuvo lugar en los años '40 y '50, sino como resultado de la presión e interés del capital financiero internacional.

3 Para ampliar, remitirse a Sassen (1998).

4 Como por ejemplo puede citarse el caso de la empresa Fiat, asentada en Córdoba, que ante la devaluación brasilera de principios de 1999 trasladó una de sus líneas de producción a Brasil en sólo dos meses.

5 Lo cual se ha traducido en equipamientos de oficinas de alto nivel, hoteles de jerarquía internacional, centros de convenciones, residencias que satisfagan demandas de exclusividad y seguridad, entre otros.

6 Gobernabilidad definida por UNCHS Naciones Unidas como la cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Significa cooperación entre estos actores para encontrar soluciones de interés general (UNCHS, 2000).

7 En el período 1991/1999, 7.010 unidades de vivienda han sido construidas con financiamiento estatal en la ciudad de Córdoba (Secretaría de Ciencia y Técnica: 1999).

8 Por ejemplo, las urbanizaciones residenciales especiales se rigen por la ordenanza 8606/91, los Conjuntos de Vivienda o loteos por la ordenanza 8060/85-8256/85, y los Conjuntos de Vivienda para sectores carecientes por el Decreto 25/94-Artículos 127-131 de la Ordenanza 8060/85.

9 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, lo 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 y tipo de viviendas.