



## LOCALIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES: LOS ENTORNOS PERIFÉRICOS DE LOS CONJUNTOS DE VIVIENDA SOCIAL DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA (ARGENTINA)

*Localization and structure of opportunities: the peripheral environments of social housing developments in the city of Córdoba (Argentina).*

### **María Cecilia Marengo**

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5670-5390>  
E-mail: [mcmarengo@unc.edu.ar](mailto:mcmarengo@unc.edu.ar)

### **Ana Laura Elorza**

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7099-6307>  
E-mail: [analauraelorza@unc.edu.ar](mailto:analauraelorza@unc.edu.ar)

Trabalho enviado em 01 de fevereiro de 2022 e aceito em 23 de fevereiro de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



## RESUMEN

La ubicación geográfica de los distintos grupos sociales en la ciudad se relaciona con las modalidades diferenciadas en el acceso a los recursos urbanos presentes en una determinada localización y pone en evidencia procesos de desigualdad socioterritorial. El objetivo del artículo, es abordar la evolución de sectores urbanos periféricos conformados a partir de una política pública habitacional implementada en la ciudad de Córdoba (Argentina), en relación con la estructura de oportunidades que se despliegan en el territorio, como expresión de los procesos de consolidación diferencial de cada barrio derivada de un determinado emplazamiento en el espacio urbano.

La metodología utilizada es cuantitativa y comparativa, se basa en el uso de los Sistemas de Información Geográfica (Software QGis) sobre el que se realiza la sistematización de datos relevados en campo. Los resultados señalan las diferencias en términos de consolidación urbana, vinculados a las condiciones iniciales de la urbanización y a la evolución de los entornos. Estas condiciones llevan a cuestionar el rol de la política habitacional pública en la construcción del espacio barrial periférico, la estructura de oportunidades que se despliega en el proceso de crecimiento por extensión y su relación con el Derecho a la Ciudad.

**Palabras clave:** Derecho a la ciudad- Transformaciones urbanas - Política habitacional - Localización urbana- Estructura de oportunidades

## ABSTRACT

The geographical location of the different social groups in the city is related to the differentiated modalities in access to urban resources present in a certain location and highlights processes of socio-territorial inequality. The objective of the article is to address the evolution of peripheral urban sectors formed from a public housing policy implemented in the city of Córdoba (Argentina), in relation to the structure of opportunities that unfold in the territory as an expression of the processes of differential consolidation of each neighborhood derived from a certain location in space.

The methodology used is quantitative and comparative, it is based on the use of Geographic Information Systems (QGis Software) on which the systematization of data collected in the field is carried out. The results point out the differences in terms of urban consolidation, linked to the initial conditions of urbanization and the evolution of the environments, in the construction of the peripheral neighborhood space. These conditions lead to questioning the role of public housing policy, the configuration of the structure of opportunities that unfolds in the process of growth by extension, and its relationship with the Right to the City.

**Keywords:** Right to the city- Urban transformations - Housing policy - Urban location - Structure of opportunities



## 1. Introducción

En las últimas décadas, la producción del espacio urbano en las ciudades de América Latina se ha caracterizado por la intensificación de las desigualdades sociales; proceso resultante de la mercantilización del desarrollo urbano y que muchos autores señalan como injusticia espacial (Secchi, 2015, Soja, 2014). Aspectos que han cobrado visibilización en la pandemia por Covid 19, a partir de las políticas de prevención y cuidado, resumidas en la consigna de *#quedateencasa* (Assusa y Kessler, 2020; Salazar, 2021).

Cabe destacar, que las políticas públicas habitacionales han contribuido al proceso de profundización de la segregación socioterritorial, a través de la localización periférica de los conjuntos habitacionales, resultante de la consolidación de la mercantilización del suelo y la vivienda. El habitar estos barrios, se ha constituido en un nuevo problema para la población residente, debido a las dificultades en el acceso a servicios públicos de calidad y a las áreas de centralidad que representan posibilidades para el aprovechamiento de los recursos urbanos (trabajo, educación, salud, etc.); como así también, por su estigmatización (Ziccardi, 2015; Rolnik, 2017, Marengo y Elorza, 2018). Estas problemáticas han sido resignificadas a partir de las (im)posibilidades reales de asumir las prácticas de cuidado, higiene y aislamiento en la coyuntura de pandemia, en barrios localizados en la periferia y en condiciones habitacionales deficitarias (sin acceso a comercios, cajeros automáticos, movilidad, calidad de vivienda precarias, hacinamiento, etc.).

Aun cuando los programas de vivienda social implementados en las últimas décadas han tenido un impacto significativo en términos cuantitativos, a nivel de cantidad de viviendas ejecutadas y financiamiento, persisten las condiciones de inequidad en el desarrollo urbano y muchas áreas de nuestras ciudades -preferentemente de borde- presentan situaciones críticas en términos físico-espaciales y socio-territoriales (Hidalgo Dattwyler, 2007; Bonduki, 2014; Rolnik, 2017, Marengo y Elorza, 2018). Lo cual representa una tensión en relación al derecho a la ciudad, en tanto acceso a los recursos urbanos, como al ejercicio de participar en el proceso de urbanización (Harvey, 2009).

En ese sentido, la localización en la estructura urbana es una variable de importancia al momento de analizar la calidad de los espacios urbanos, vinculada a la estructura de oportunidades. Es un factor significativo para que los habitantes puedan reproducir su vida cotidiana, posibilitando (o no) el acceso a diferentes satisfactores sociales. Es decir, la localización geográfica de los distintos grupos sociales se vincula con las modalidades diferenciadas en que ellos acceden a la ciudad y con los recursos urbanos presentes en una determinada localización. En espacios de borde, se ponen en evidencia procesos de desigualdad social (que tienen su correlato en lo territorial) y llevan a reflexionar



sobre el derecho a la ciudad en tanto posibilidades de acceso a los satisfactores sociales presentes en la estructura urbana. Por otra parte, su análisis permite reexaminar el rol de la política pública habitacional en el proceso de urbanización periférico y las transformaciones derivadas del mismo (en los aspectos físicos y urbanísticos).

De esta forma, nos interesa abordar el análisis de estructura de oportunidades que se presentan en las nuevas localizaciones atendiendo al devenir del proceso de configuración urbana. Nos referimos al medio físico donde cuenta la conformación de los espacios urbanos, la accesibilidad y dotación de servicios, equipamientos y cómo se despliegan las posibilidades de movilidad que ofrece el transporte público.

El trabajo desarrollado se focaliza en el ejido urbano de la ciudad de Córdoba (Argentina). La política habitacional que se aborda se corresponde con el programa Mi Casa, Mi Vida, que durante el periodo de ejecución 2003-2010 y hasta la actualidad, ha sido el de mayor escala de intervención y de impactos en la configuración de la ciudad. A través del mismo se realizó la erradicación de aproximadamente 70 villas de emergencia a 47 barrios, con la adjudicación de 9.870 nuevas viviendas. En el caso de los barrios conformados por una cantidad mayor a 250 unidades, el programa incorpora equipamiento comunitario (y ha materializado en cada conjunto: escuelas, centro de salud, posta policial, y locales comerciales). Estas intervenciones de mayor escala, 11 en total, fueron denominadas “barrios-ciudades” y se localizan en la periferia de la ciudad.

Los objetivos del estudio son: a). caracterizar los tipos de entornos que se han conformado a partir de la materialización de las urbanizaciones estatales, poniendo foco en los procesos de consolidación surgidos desde su inauguración hasta la actualidad, y b). identificar, indicadores que constituyen la estructura de oportunidades que ofrece cada entorno urbano específico, vinculada a la localización urbana y determinar su incidencia en términos del derecho a la ciudad. Sostenemos como hipótesis que, la situación de localización inicial de los barrios, la configuración, los tipos de entornos y las oportunidades relativas de integración urbana en cada localización (las ventajas de localización), derivarían en contextos físico-especiales diferenciados, con mayores oportunidades de inserción / integración para los habitantes; observando que una localización inicial con mayor integración urbana promoverá procesos de consolidación e integración físico-espacial aún en los entornos periféricos.

En este artículo nos interesa abordar cuál es la evolución de los sectores urbanos conformados a partir de políticas públicas habitacionales, considerando el devenir temporal (dado que, en este caso, desde su materialización a la fecha ha transcurrido más de una década) y las transformaciones que han tenido lugar en los entornos, buscando ampliar los análisis sobre la estructura de oportunidades que los mismos posibilitan. Específicamente, se realiza un análisis comparativo, tomando como casos de



estudio dos barrios-ciudades seleccionados en función de localizaciones urbanas contrapuestas: Ciudad Obispo Angelelli (COA) localizado en un sector sur de la ciudad en situación de borde y Ciudad Juan Pablo II (CJPII) en un sector al norte, periférico pero integrado al tejido residencial. A partir de ello, se analizan las transformaciones en los conjuntos habitacionales y sus bordes, identificando los rasgos en la estructura de oportunidades, conformada como expresión de los procesos de consolidación diferencial de cada barrio.

La indagación se realiza sobre las posibilidades de acceso a los recursos urbanos a partir de su localización y características de accesibilidad (salud, educación, espacios verdes). Otra variable analizada es la evolución en el precio del suelo en los barrios y en el entorno, que, si bien se relaciona con las transformaciones territoriales ocurridas en las proximidades de los conjuntos, contribuye para reconocer la dinámica de estos cambios, es decir las tendencias de conformación urbana en los sectores periféricos y sus posibles implicancias en la estructura de oportunidades para los habitantes de los barrios.

La metodología utilizada es cuantitativa y comparativa. Se basa en el uso de los Sistemas de Información Geográfica (Software QGis) sobre el que se realiza la sistematización de datos relevados en campo. Análisis de imágenes satelitales (Google Earth y sus herramientas de aplicación) y datos provenientes de la municipalidad de Córdoba y de la IDE de la Provincia de Córdoba (IDECOR); a fin de caracterizar las transformaciones espaciales próximas a las urbanizaciones estatales y describir la calidad de los entornos producidos. Esta sistematización permite además la vinculación con nuevas variables de análisis e indicadores que se considera necesario profundizar a futuro, como son los relevamientos socio-económicos y las entrevistas en profundidad a los diferentes actores en el territorio (que no han podido efectuarse por las condiciones de aislamiento vigentes por el Covid-19).

## **2. Localización urbana y estructura de oportunidades: claves para el derecho a la ciudad**

En los últimos años, la problematización sobre los procesos de segregación y desigualdad socioterritorial ha tomado relevancia en la agenda académica y de los movimientos sociales, reconociendo cómo el lugar de residencia para la población de bajos ingresos, representa mecanismos de reproducción de situaciones de pobreza y de desigualdades territoriales. Además, se señala el rol de la política pública en su reproducción, en cuanto a la localización urbana, escala de intervención y conformación social de la población destinataria de los conjuntos habitacionales. Acioly (2018) plantea la necesidad de que las políticas habitacionales consideren la “vivienda al centro”, con localizaciones



que promuevan una mejor estructura de oportunidades, como proceso que permita la efectivización del derecho a la ciudad.

En este sentido, la localización de las viviendas debe ser comprendida de manera relacional a la estructura urbana de la ciudad, el lugar de residencia se constituye en un condicionamiento, si bien no determinante, en las prácticas y en las estrategias de apropiación y uso del espacio urbano por parte de los sujetos (Duhau y Giglia, 2008). Como proponen Di Virgilio y Perelman (2014) la estructura urbana influye en la distribución de oportunidades a través de: (i) las características del segmento del mercado de tierras y el tipo hábitat en el que los actores desarrollan su vida cotidiana; (ii) las condiciones de su localización asociadas a formas diferenciales de acceso al suelo, a los servicios, a los equipamientos urbanos, a los lugares de trabajo, etc. (...) y (iii) los flujos, las circulaciones e interacciones que propone a través de las características, calidad y condiciones de acceso a los espacios públicos, al equipamiento social, a los servicios sociales básicos (salud y educación) y al sistema de transporte urbano.

Es decir, el lugar de residencia es central para el análisis de las desigualdades sociales y el acceso al derecho a la ciudad por parte de los distintos grupos poblacionales. Se reconoce la producción social del espacio urbano y cómo la dotación de servicios esenciales, equipamientos e infraestructuras inciden de manera diferencial en el territorio, y se constituyen en límites para las condiciones de vida de los habitantes, reproduciendo esas desigualdades. Katzman (1999) desarrolla una propuesta para reconocer los niveles de vulnerabilidad social de los hogares, no solo como enfoque conceptual, sino también como un nuevo instrumento analítico que busca explicar las estructuras profundas que subyacen a la pobreza. En ese marco, busca identificar la relación entre los activos que poseen los individuos, hogares y/o comunidades, y la estructura de oportunidades que configuran el Estado, el mercado y la sociedad civil.

A modo analítico, en el marco del presente trabajo, interesa focalizar el análisis en la categoría de estructura de oportunidades, que se basa en la consideración de los activos (materiales o sociales) que se encuentran distribuidos en el territorio, con los que cuentan los hogares y que se interconectan para la construcción de estrategias de sobrevivencia o movilidad social. Específicamente, representan posibilidades de acceso a bienes, a servicios y al desempeño de actividades, necesarias para la reproducción cotidiana de las personas, que inciden en el bienestar de los hogares porque permiten el uso de sus propios recursos o el acceso a recursos nuevos (Katzman, 1999).

Así, la localización y la estructura de oportunidades construida en el espacio físico, es una variable significativa para analizar la calidad en los diferentes territorios residenciales periféricos materializados a través de la política pública habitacional. Recuperar el enfoque sobre la inserción de



la vivienda en el contexto barrial, vinculada a los procesos de valorización del suelo y las condiciones urbanas en sus entornos, permite comprender el papel que juegan las externalidades urbanas en las condiciones de vida de los habitantes y la relación entre la ciudad proyectada y practicada, leída desde la estructura de oportunidades presentes en cada localización y los desafíos hacia el derecho a la ciudad.

### **3. Los conjuntos de vivienda social en la Ciudad de Córdoba: localización y estructura de oportunidades**

En el siglo XXI, la ciudad de Córdoba ha sostenido un proceso de crecimiento caracterizado por la extensión urbana, la fragmentación física en los nuevos territorios y la configuración de espacios de borde desiguales en términos de calidad urbana y residencial. El desarrollo de proyectos habitacionales (públicos y privados) se despliega a partir de un entramado diverso de actores e intereses, que reconfiguran el espacio periférico, donde las condiciones de producción de la ciudad se ensamblan con las preexistentes y configuran nuevas localizaciones y áreas de oportunidad en el territorio urbano (Marengo, et al 2019).

En este periodo se materializaron diversas urbanizaciones promovidas tanto por el sector privado (en formatos de barrios cerrados, urbanizaciones residenciales especiales y torres o complejos cerrados de viviendas), como por el Estado a través de los programas de vivienda. Uno de los programas de mayor impacto en los últimos años, es el denominado “Mi casa, Mi vida” (MCMV), ejecutado entre 2003 y 2010 por el gobierno de la provincia de Córdoba, cuyo objetivo era erradicar las villas de emergencia en riesgo ambiental por estar asentadas en áreas inundables. Como resultado, se erradicaron 70 villas a 39 nuevos barrios, en su totalidad con localizaciones en áreas periféricas y en la mayoría de los casos, aisladas de la mancha urbana consolidada.

Los conjuntos habitacionales producidos por esta operatoria, responden a una misma tipología organizativa, manzanas con lotes uniformes de entre 250 m<sup>2</sup> y 300 m<sup>2</sup> y una única tipología de vivienda seriada y estandarizada de 42 m<sup>2</sup>. Aquellos conjuntos de mayor escala (más de 250 viviendas), 11 en total, cuentan con equipamiento social (escuelas primarias y secundarias, centro de salud y posta policial) y un “arco de entrada” al barrio. Fueron denominados como “barrios-ciudades” (ejemplo, Ciudad Sol Naciente, Ciudad Evita, etc.).

Tal como se mencionó anteriormente para otras ciudades latinoamericanas, este programa ha tenido un impacto significativo en términos cuantitativos, aunque persisten las desigualdades socio territoriales vinculadas al proceso de crecimiento urbano, las condiciones de inequidad en estos



territorios y las dificultades de acceso a la vivienda por parte de amplios sectores poblacionales. Análisis realizados por varios investigadores indican que, si bien se mejoraron algunos indicadores de calidad de vida (condiciones sanitarias, calidad de los materiales constructivos de la vivienda), la tipología y la lógica “viviendista” del programa reproducen condiciones de hacinamiento y hacinamiento crítico; refuerzan condiciones de monofuncionalidad urbana y homogeneidad espacial y social, con la concentración en los márgenes de la ciudad de población en extrema situación de pobreza (Marengo y Elorza, 2018; Monayar, 2018).

A más de 10 años de su ejecución, estos territorios se han transformado a nivel barrial, así como las tipologías de vivienda y también sus entornos urbanos, con el crecimiento de nuevas urbanizaciones. Cabe destacar, que estos procesos no han sido homogéneos, observándose que en algunos casos persiste la urbanización discontinua y el aislamiento físico, mientras que otros han adquirido un mayor dinamismo en relación a la consolidación del entorno y su vinculación con nuevos espacios residenciales (Marengo, Elorza y Sosa, 2019). Si bien los barrios cuentan con equipamiento social a escala barrial, como se mencionó anteriormente, trabajos desarrollados previamente permiten reconocer diferentes estrategias familiares en el acceso a estos servicios, en busca de mejor calidad en la atención o de diferenciación social (Elorza, Marengo, Monayar y Sosa, 2021), por lo que se propone un análisis a escala de entorno/ sector urbano que amplíe la mirada de lo barrial.

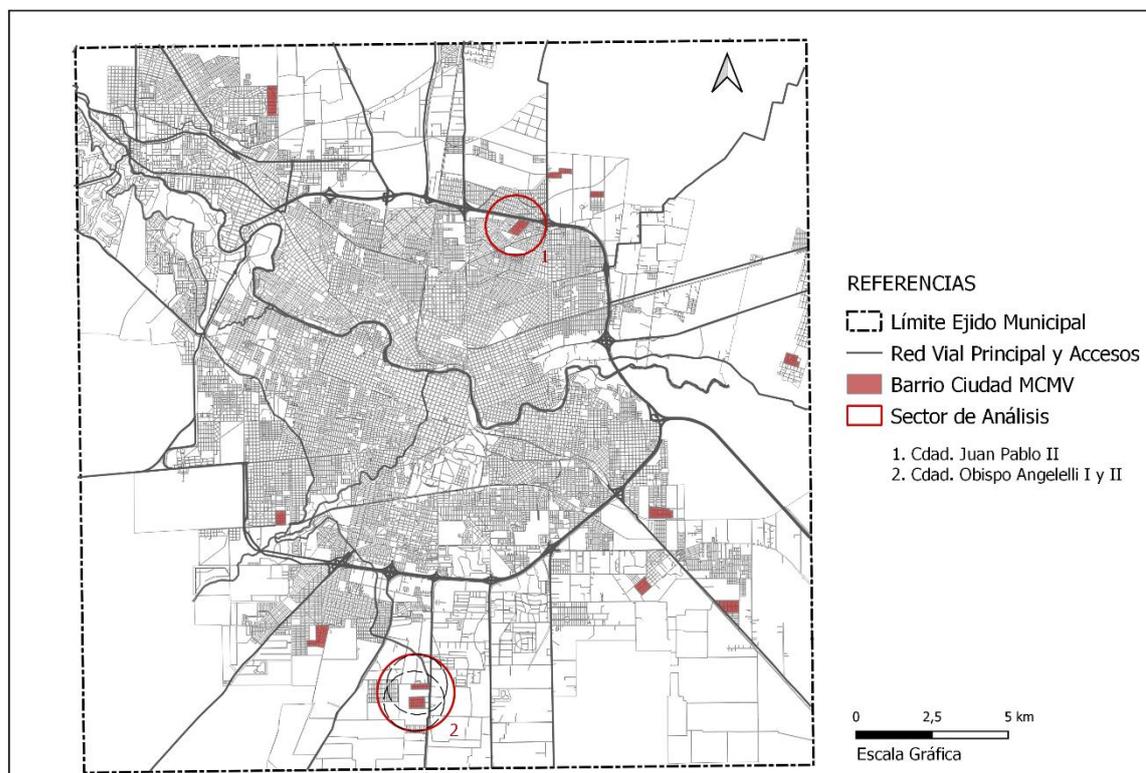
En este sentido y con fines analíticos, se han identificado una serie de variables que permiten caracterizar la estructura de oportunidades y sus transformaciones, como activos-recursos que disponen los hogares de los barrios ciudades para la reproducción de la vida cotidiana y que representan modalidades de la experiencia urbana en la ciudad, como así también el análisis del valor del suelo, como un indicador que permite identificar los cambios y consolidación urbana en estos sectores periféricos.

### **3.a. Casos estudio: Barrios Ciudad Obispo Angelelli (COA) y Juan Pablo Segundo (CJPII)**

Como fue mencionado, el programa Mi casa Mi vida, se caracterizó por el traslado de población de villas, en general, localizadas en sectores centrales y pericentrales de la ciudad hacia terrenos periféricos y distantes de la mancha urbana consolidada. En la ciudad de Córdoba, a través del anillo vial de la Av. Circunvalación se delimitan los sectores urbanos que se consideran periferia (externo a la misma) y lo que conforma el tejido urbano más consolidado (interno a la misma). De los 11 barrios ciudades del programa habitacional analizado, 9 se ubican por fuera de esta avenida. (Figura 1).



**Figura N°1. Localización de barrios-ciudades en Córdoba y casos que integran el estudio**



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, provincia de Córdoba.

Una de las excepciones de estas localizaciones periféricas, es el Barrio Ciudad Juan Pablo II (CJPII) localizado hacia el Norte de la ciudad, en un sector de borde interno a la circunvalación y en un área con mayor consolidación urbana en relación a la localización de la mayoría de las urbanizaciones estatales del programa. Este barrio-ciudad, fue inaugurado en 2008 a partir de la relocalización de familias de varias villas de la ciudad y se integró por: 319 viviendas; equipamientos de atención primaria de la salud; educativos (atendiendo a diferentes niveles de escolaridad); de seguridad (posta policial); una zona comercial; y un sector de capacitación laboral. (Figura 2)

El otro caso de análisis, es Ciudad Obispo Angelelli (COA), a diferencia de JPPII, es uno de los barrios con localización más distante al centro de la ciudad, hacia la zona sur, fuera de la Av. Circunvalación. Este conjunto habitacional se inauguró en 2007, compuesto por 564 viviendas, organizadas en dos sectores: Angelelli I y II. En el primer sector, las viviendas fueron adjudicadas a familias de villa Obispo Angelelli, localizada a escasa distancia del nuevo barrio; y el segundo sector, estuvo dirigido a población de otras villas. Al igual que otros barrios-ciudades, cuenta con equipamientos básicos de salud, educación, seguridad, y comercial. (Figura 3).

**Figura 2. Ciudad Juan Pablo II**



Fuente: Fotografías propias y de acceso libre en la web

**Figura 3. Ciudad Obispo Angelelli**



Fuente: Fotografías propias y de acceso libre en la web

### 3.a La localización urbana en relación a las estructuras de oportunidades

Interesa en estos casos, analizar las variables urbanas que configuran los barrios y sus entornos y como aproximación al análisis de la estructura de oportunidades del sector donde se localizan. Para ello, hemos caracterizado las transformaciones espaciales (en dos cortes temporales 2005-2020) en base al análisis de algunos indicadores que se consideran significativos: tejido urbano y características residenciales; fraccionamiento y usos del suelo; accesibilidad y conectividad y el precio de suelo urbano.

El área de análisis de lo que se considera entorno inmediato de las urbanizaciones, se configuró en un radio de 1km desde el centro de la urbanización para el caso de CJPII (entorno consolidado) y de 1.25 km para el caso de COA (dado que se trata de un entorno en proceso de consolidación). La distancia seleccionada se considera como aquella que puede ser recorrida a pie, es decir que representa la accesibilidad a escala de proximidad barrial, independiente de los medios de movilidad. Los recorridos peatonales de los habitantes suelen ser cortos, como máximo de unos 400 o 500 metros

(Gehl 1971), con lo cual los vecinos se mueven en un área relativamente pequeña alrededor de su casa para acceder a equipamientos o servicios.

#### -CARACTERÍSTICAS URBANO-RESIDENCIALES

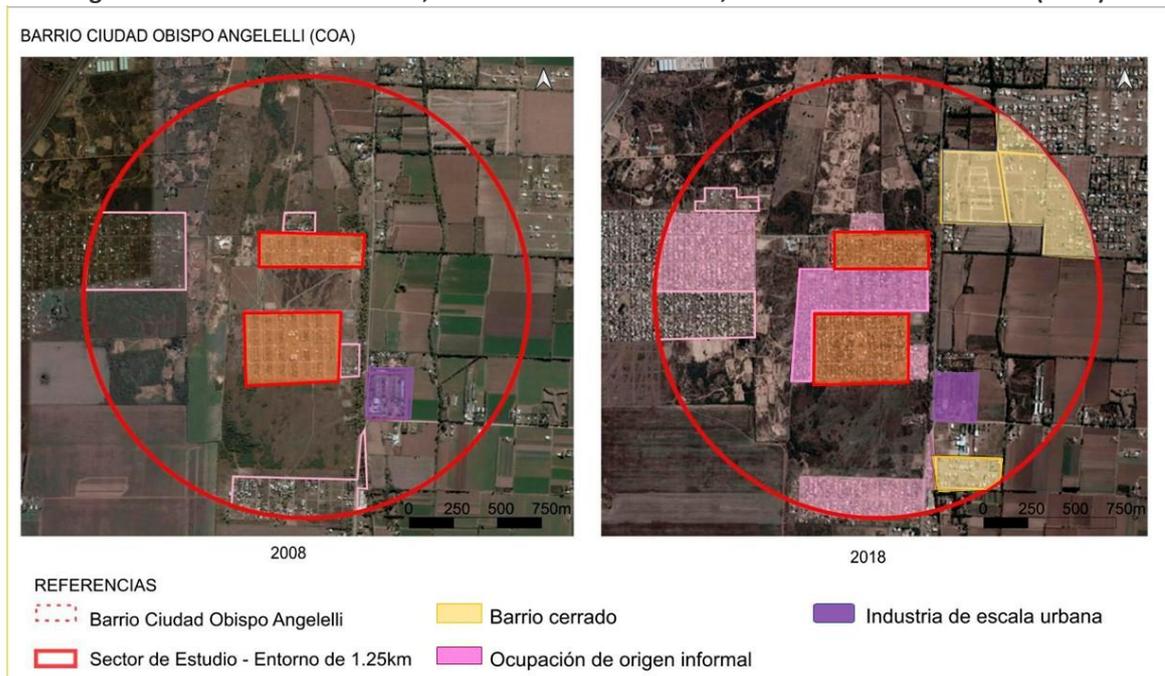
En relación a los casos seleccionados para el presente estudio, CJPII se ubica en un sector de localización histórica para la vivienda social, en la que se advierte un tejido urbano continuo y con intensa ocupación del suelo, según se observa al analizar el fraccionamiento y las características de la forma urbana. Al momento de su materialización existían algunos terrenos vacantes próximos al barrio y al trazado de la Av. de Circunvalación. Al cabo de estos años, los mismos se han ocupado y se han materializado diferentes planes de vivienda de promoción estatal, en conjuntos de viviendas individuales, colectivas y en dúplex, y edificios de vivienda que conforma un tejido urbano consolidado.

Relevamientos realizados en esta área, permiten identificar condiciones de fragmentación, derivadas de la materialización de límites y cerramientos perimetrales en los diferentes conjuntos habitacionales que se han producido en la evolución temporal. La lectura de un tejido conformado por manzanas abiertas, se contradice con la condición de cerramiento y el trazado irregular de las calles (Figura 4). Si bien se trata de un área homogénea (en términos de concentración de vivienda social) es diversa, atendiendo a las características edilicias de las tipologías residenciales predominantes, lo que podría relacionarse con una mayor heterogeneidad en el perfil socio-económico de la demanda.

En el caso de COA, se localiza en un sector de la ciudad que tiene características periurbanas, dadas por la intensidad de producción agrícola, y a la vez presenta una gran dinámica de cambios de usos y ocupación del suelo, variedad de actividades, desde industriales, rurales, residenciales, recreativas, etc. Por su parte, también se identifica como una de las zonas de mayor crecimiento urbano en los últimos años, con evidentes desarrollos privados e inversiones inmobiliarias en nuevas urbanizaciones próximas atendiendo a la mayor disponibilidad de suelo urbano vacante para ser urbanizado.

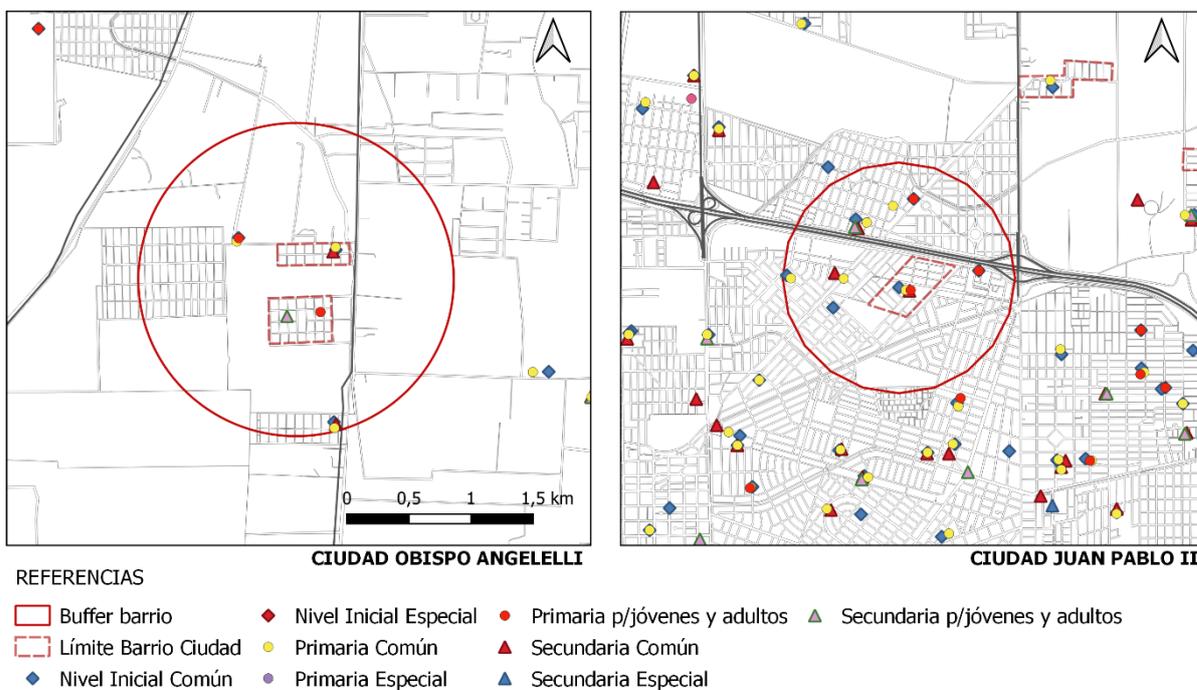


Figura N°4: Ciudad Juan Pablo II, Usos del suelo residencial, características del entorno (1 km)



Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos y Google Earth y sus herramientas de aplicación.

Figura N° 5: Ciudad Obispo Angelelli, Usos del suelo residencial, características del entorno (1.25 km)



Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos y Google Earth y sus herramientas de aplicación.

De esta manera, el sector presenta una configuración propia de los territorios periurbanos, con un patrón de crecimiento por expansión dispersa, una ocupación en baja densidad y un uso predominantemente residencial que se construye “a saltos” dejando intersticios vacantes (en algunos casos como resultado del proceso de especulación sobre el valor del suelo) que pueden incluso mantener las características y actividades rurales previas al proceso de urbanización. Al analizar las características del tejido edilicio circundante, se observa que en la franja central que limita con el barrio se localizan asentamientos informales, que en algunos casos continúan el trazado de la urbanización de producción estatal y conforman un área muy significativa en términos de la evolución de la ocupación del suelo en contigüidad con el plan habitacional público, en el trazado de calles.

Los otros límites del barrio se integran con áreas de uso rural dominante, áreas vacantes, localización de actividades industriales de escala urbana, y barrios cerrados promovidos por el sector inmobiliario, y ocupaciones de origen informal hacia el perímetro del área analizada. (Figura 5).

#### - ACCESIBILIDAD y MOVILIDAD

Para el análisis de las condiciones de movilidad y accesibilidad se considera la distancia al área central de la ciudad, en kilómetros, así como a las centralidades barriales que determina la aplicación de mapas Google Maps. Se supone que es en el centro y en las centralidades barriales donde se concentran las mayores oportunidades en cuanto acceso al trabajo, a la educación, a la salud y a otros servicios y equipamientos urbanos. Por otra parte, las oportunidades que representa el servicio de transporte público, en términos de movilidad cotidiana, es un indicador significativo para ponderar las oportunidades de acceso a los recursos urbanos.

Las localizaciones de ambos barrios representan diferentes distancias en relación al área central de la ciudad. Comparativamente, se destaca una mejor condición de accesibilidad Ciudad Juan Pablo II (CJPII), por una menor distancia en kilómetros y tiempos de viaje (Tabla 1). Asimismo, tiene una mayor oferta de servicio de transporte (medido en la cantidad de líneas de transporte urbano de pasajeros), derivado de definiciones de prestación de servicio según la cantidad de población del sector, por su localización en un área consolidada de la ciudad.



**Tabla N°1. Accesibilidad al centro (distancia, líneas de transporte y tiempos).**

| Barrio                 | Distancia al Centro | Cantidad de Líneas Transporte Urbano Público | Tiempo de movilidad (en minutos) |
|------------------------|---------------------|--|----------------------------------|
| Juan Pablo II (CJPII)  | 7.8 km              | 4  | 53´                              |
| Obispo Angelelli (COA) | 10.4 km             | 2  | 63´                              |

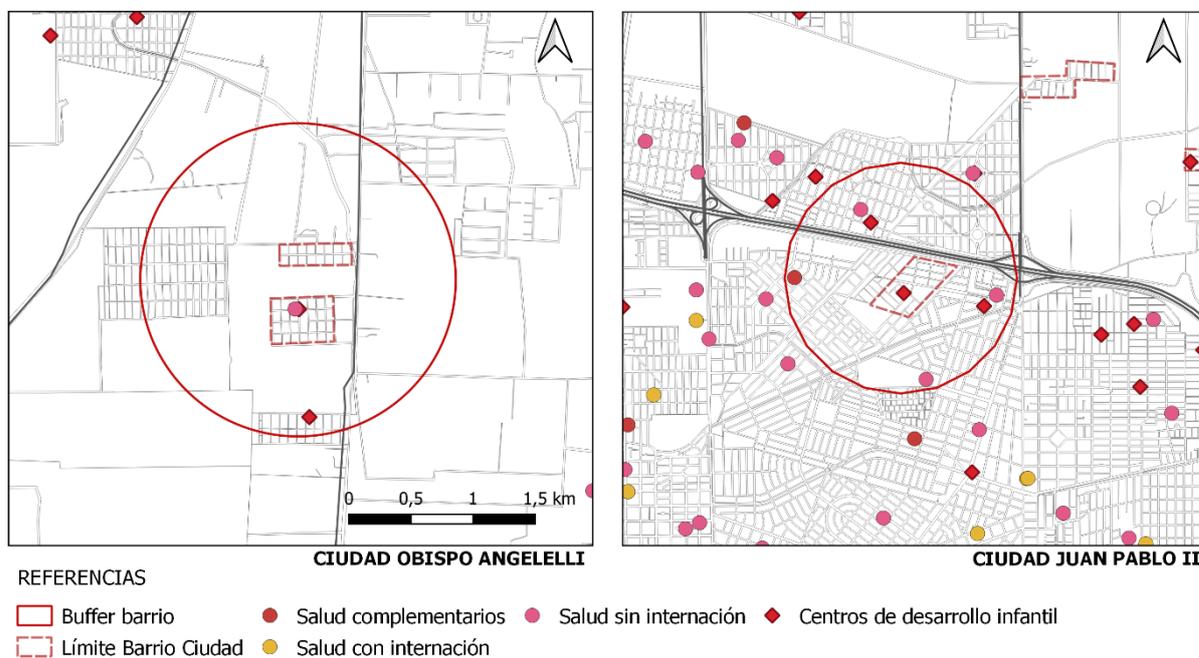
Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps y Municipalidad de Córdoba.

#### - EQUIPAMIENTOS EDUCATIVOS

Al momento de su construcción ambos barrios fueron provistos de iguales condiciones de acceso a equipamientos educativos, de salud y recreativos (espacios verdes).

Para analizar ambos barrios en términos de accesibilidad a equipamientos educativos existentes en el sector, hemos delimitado un área buffer de 1 km considerando un radio de 500 m. hacia diferentes direcciones, que pueden ser alcanzadas en un recorrido peatonal. Observamos que el barrio CJPII presenta mejores condiciones de acceso, y una mayor oferta de establecimientos que dan respuesta a todos los niveles educativos (nivel inicial, primario y secundario) mientras que, en COA, dada su inserción en un contexto periurbano-rural, presenta una menor oferta y mayores distancias a equipamientos existentes en el área buffer o fuera de ella, lo que se traduce en menores posibilidades de elección de los habitantes respecto de la oferta educativa.

Figura N° 6. Equipamientos Educativos

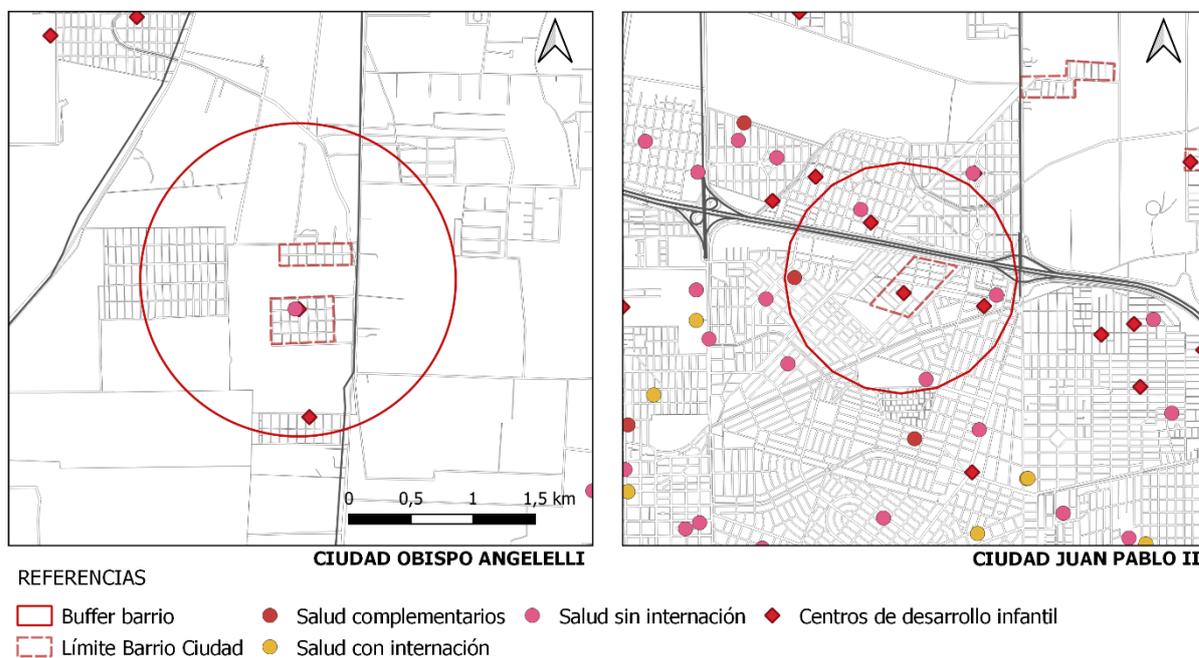


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación de la Nación

#### - EQUIPAMIENTOS DE SALUD

En el caso de los equipamientos de salud (con / sin internación, complementarios y centros de desarrollo infantil) se mantiene la misma condición identificada en el caso de los equipamientos educativos. La inserción urbana periférica y en un contexto de tejido urbano discontinuo, donde se alternan usos residenciales y rurales, se asocia con menores posibilidades de acceso a servicios.

Figura N°7. Equipamientos de Salud



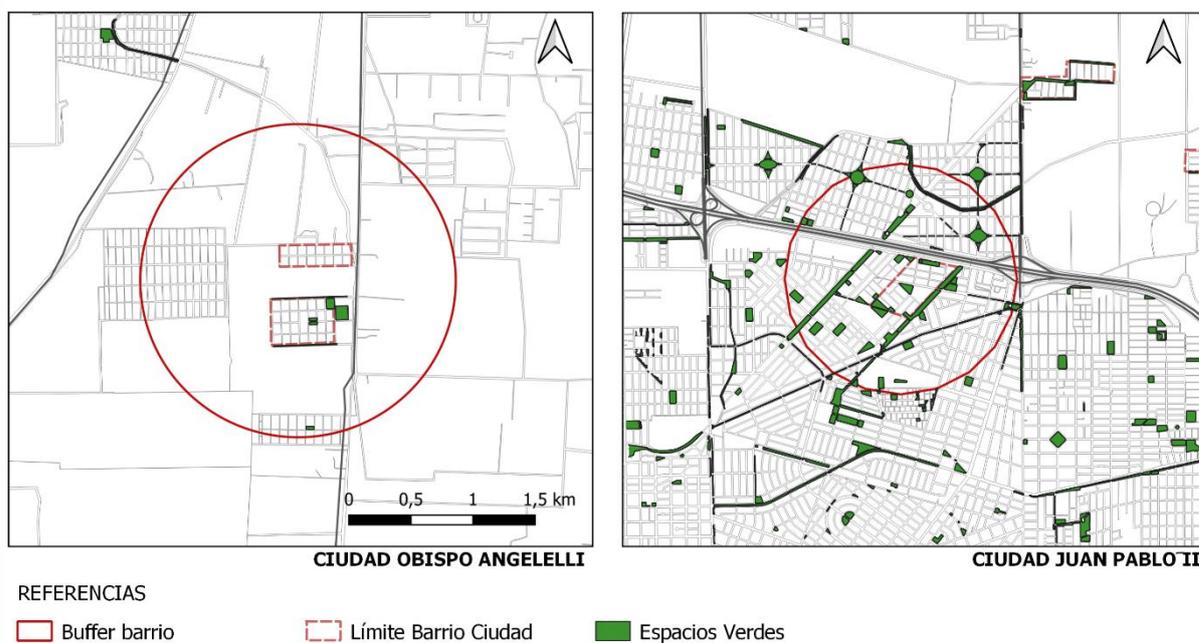
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de salud de la Nación.

#### -ESPACIOS VERDES

En el caso del barrio CJPII y su contexto de inserción, existe una mayor oferta de espacios verdes urbanos, que integran un sistema de plazas barriales y dan cuenta de un proceso de urbanización por fragmentos. En este caso a cada conjunto habitacional le corresponde su espacio verde. Se identifican, además, espacios verdes con continuidad lineal sobre vías de acceso al sector urbano que se vinculan con otros barrios, si bien no se trata de una estrategia de intervención planificada.

En el caso de COA, se cuenta sólo con las plazas barriales del conjunto habitacional, sin que exista un sistema de espacios recreativos en el contexto inmediato. Este sector, es atravesado por un canal de riego (con potencialidad paisajística) pero que tampoco constituye un elemento considerado en el diseño urbano. Una característica que se observa en los relevamientos realizados in situ es la falta de mantenimiento en el tratamiento de estos espacios en la periferia urbana por lo que se constituyen en espacios inseguros.

Figura N° 8. Espacios Verdes



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de salud de la Nación.

#### - VALOR DEL SUELO URBANO

El valor del suelo urbano se considera una variable potencial de análisis, en la medida que captura, entre otras, la variabilidad en el uso del suelo, localización de actividades urbanas y las dinámicas de transformaciones territoriales sucedidas o por suceder, sobre todo en zonas periféricas. Las acciones producidas por los diferentes actores que operan en el territorio, impactan tanto en la estructura urbana, como en la de precios y viceversa.

En este caso, se toma como base de análisis los precios del suelo urbano para la ciudad de Córdoba del año 2008, de forma análoga al momento de ejecución de las urbanizaciones estatales, y del año 2018. En ambos casos se trata de la valuación fiscal establecida para los terrenos de la ciudad en cada año, la determinación de dicha valuación se basa en los precios ofrecidos en el mercado, por lo que se considera que logran captar las dinámicas de transformación.

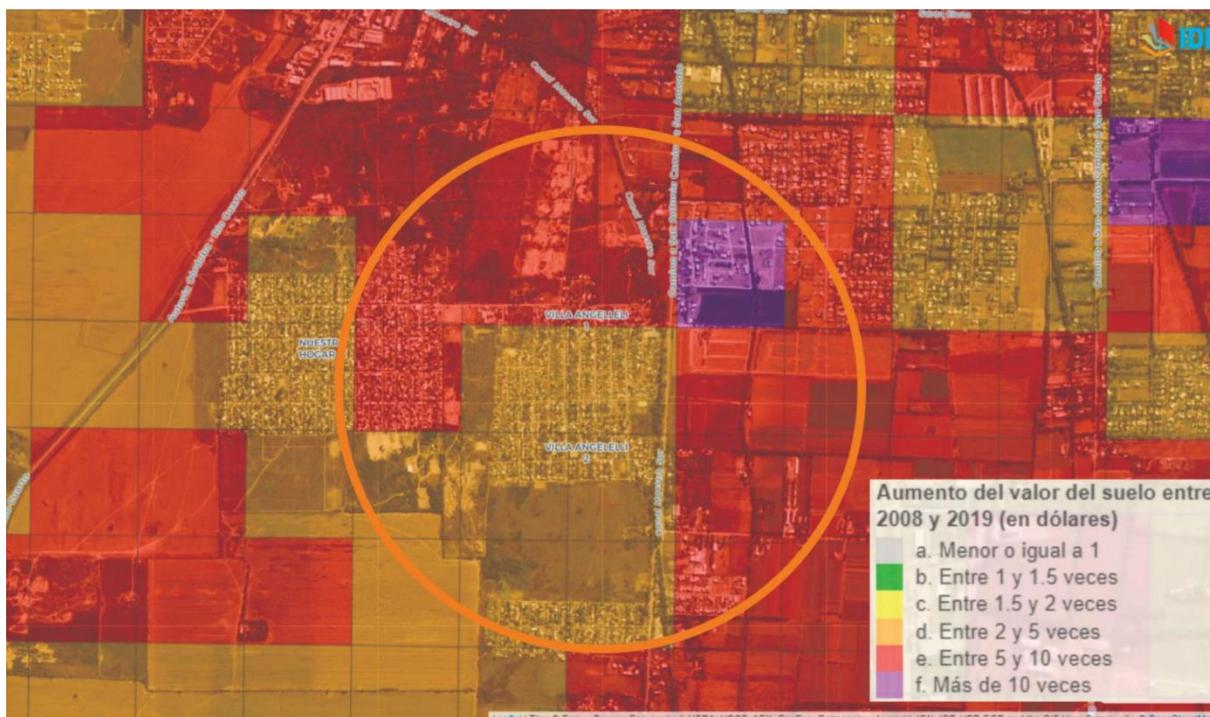
Para los casos de análisis, se observa que el sector de Juan Pablo II, en comparación al de localización de Obispo Angelelli; no presenta modificaciones en el intervalo de valor al que pertenece en la evolución del precio del suelo 2008-2018 (IDECOR, 2019) (Figura 9 y Tabla 2). Por su parte, el sector sur, receptor de grandes inversiones del capital privado y orientación normativa para el desarrollo urbano muestra un incremento significativo en el intervalo de valor del suelo, tanto al interior como en el entorno de la urbanización estatal (Figura 10 y Tabla 2).

**Figura N° 9. Evolución del precio del suelo (2008-2018). Ciudad Juan Pablo II.**



Fuente IDECOR, 2019. Unidad de análisis y cálculo 25 ha.

Figura N° 10. Evolución del precio del suelo (2008-2018). Ciudad Obispo Angelelli.



Fuente: IDECOR, 2019. Unidad de análisis y cálculo 25 ha.

Tabla N°2. Estadística descriptiva de precios del suelo e incremento relativo, en el barrio y el entorno

| Barrio | Mediana valor suelo 2008 (VUT \$/m <sup>2</sup> ) (U\$ dólar junio 08= \$3.07) | Promedio valor suelo 2018 (VUT \$/m <sup>2</sup> ) (dólar \$23.66) | Incremento en veces 08/18 | Promedio valor suelo 2008 (VUT \$/m <sup>2</sup> ) en el entorno 1 km | Promedio valor suelo 2018 (VUT \$/m <sup>2</sup> ) en el entorno 1 km | Incremento en veces 08/18 |
|--------|--|--|---------------------------|---|---|---------------------------|
| CJPII  | 106  | 946  | 7.92                      | 138.00  | 1387.00   | 9.05                      |
| COA    | 14   | 630  | 44.00                     | 14.00   | 754.00  | 52.86                     |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Catastro de la Provincia de Córdoba e IDECOR.

Las situaciones diferenciadas que presentan los barrios, como se mencionó inicialmente, se ponen en evidencia al analizar el fraccionamiento de la tierra y los usos del suelo. Mientras que CJPII se localiza desde su origen en un sector netamente urbano, COA se localiza en un entorno con características periurbanas. Si bien, dado la dimensión de la urbanización y el radio de entorno considerado, las superficies parcelarias resultan similares, la cantidad de parcelas en el entorno (4898 y 984 respectivamente) dan cuenta del grado diferencial de consolidación que presentan. La metodología valuatoria característica, aproximan los usos de suelo y las tendencias de urbanización

futuras; en un caso es mayormente urbana y en el otro mixta rural-urbana, lo que nos aporta una aproximación a las tendencias de urbanización futuras en ambos sectores (Tabla 3).

**Tabla N°3: Características del fraccionamiento de la tierra y metodología valuatoria como aproximación al uso del suelo**

| Barrio | Fraccionamiento                             |                         |  |
|--------|---|-------------------------|--|
|        | Fraccionamiento (parcelas en entornos 1 km) | superficie mediana (m2) | metodología valuatoria (2019) en entorno 1km |
| CJPII  | 4898  | 265                     | mayormente urbana                            |
| COA    | 984   | 300                     | mixta rural-urbana                           |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Catastro de la Provincia de Córdoba

#### 4. Reflexiones finales

Los resultados permiten comprobar que la localización es una variable significativa vinculada con el acceso a la estructura de oportunidades que se ofrecen en el entorno geográfico. Los casos analizados, si bien pertenecen al mismo programa, presentan características propias que los diferencian. Dan cuenta de las posibilidades de acceso desigual a equipamientos y servicios que se despliegan en las localizaciones periféricas, (una interna al anillo de circunvalación y más consolidada y otra externa al mismo y más vinculada con un entorno rural). Además, permiten reconocer diferentes condiciones (derivadas de la conformación de la estructura urbana) que facilitan o dificultan el acceso a satisfactores sociales, tanto en el acceso a los equipamientos y servicios como a la movilidad en transporte público, en definitiva, en lo que numerosos autores señalan como el acceso al derecho a la ciudad.

Se infieren diferencias comparativas entre los barrios, respecto de los indicadores considerados. Mientras que CJPII cuenta con mayor cantidad de cobertura de servicios de transporte y presencia de equipamientos (educativos, de salud o recreativos), en COA esta cobertura es más reducida. Es decir que, en este último, el acceso a servicios y equipamientos está más limitado y ello se asocia al sostenimiento de las situaciones de aislamiento presentes al inicio del programa, y que se mantienen aun habiendo transcurrido más de una década. La implantación en un contexto rural, sin continuidad con el tejido urbano existente, con acotado acceso a la movilidad (en transporte público) es una de las principales decisiones de localización que debiera ser considerada al momento de valorar las condiciones de acceso al suelo urbano para la materialización de los proyectos de vivienda.



Se identifican condiciones de mayor o menor integración física en el contexto edificado próximo, a la vez que se reconocen condiciones de fragmentación urbana, derivadas de los propios cerramientos perimetrales que colindan con el espacio rural o por acción de los límites que se definen en relación a cada conjunto y que lo identifican como una intervención estatal.

Habiendo transcurrido más de 10 años desde su materialización, recuperar el enfoque sobre la inserción espacial de la vivienda y vincularla a los procesos de valorización del suelo en el propio conjunto (condiciones de ocupación y densificación) como en los efectos que se despliegan en el entorno inmediato (nuevos barrios y urbanizaciones) permite comprender el papel de las externalidades urbanas leídas desde el derecho a la ciudad. Como observamos en el desarrollo analítico, la evolución de los precios del suelo en los conjuntos como en sus entornos inmediatos, se muestra diferencial en términos de su evolución en el mercado. Refuerza interrogantes acerca de los efectos de la localización periférica de la política habitacional tanto en la estructura de oportunidades que se presentan para los habitantes de los barrios (escala micro) como en las expectativas futuras de valorización y usos de suelo en las parcelas colindantes (escala de sector urbano). De esta manera la variable localización, se relaciona con las estructuras de oportunidades y considerando el proceso en su evolución, con las transformaciones territoriales ocurridas en las proximidades de los conjuntos, que se despliegan en el territorio como consecuencia del proceso de urbanización. El disparador de todo el proceso, es sin dudas la localización del programa habitacional, en un entorno inicialmente carente de toda cualidad urbana.

Los procesos de valorización del suelo en el periodo temporal considerado, muestran las condiciones diferenciales que se presentan en entornos urbanos y rurales. En el primer caso el porcentaje de valorización es menor porque se trata de un entorno urbano consolidado (aumento del valor del suelo entre 1 y 1,5 veces), en el segundo caso, la valorización es mayor porque se trata de un entorno inicialmente rural que luego se urbaniza (registrándose un aumento del valor del suelo entre 5 y 10 veces). Estos valores ponen en evidencia el proceso de incorporación de valor derivado de la acción de urbanización llevada a cabo por el Estado, en el actual contexto de mercantilización del desarrollo urbano, y su impacto diferencial cuando se desarrolla en un entorno aislado e inicialmente no consolidado. Por otra parte, la disponibilidad de suelo; sumado a las condiciones de hacinamiento en las viviendas y a la proximidad de redes familiares / sociales, se traduce en desarrollo de urbanizaciones informales y asentamientos precarios, con la ocupación de predios circundantes en los bordes del conjunto habitacional.



Los casos estudiados, ejemplifican cómo la segregación socio residencial se diversifica en el espacio periférico, tomando una micro escala; lo cual abre nuevos interrogantes acerca de la proximidad espacial, la construcción territorial y el derecho a la ciudad. Como menciona Barrera (2021) “la forma en que los pobres construyen nuevas estrategias de reproducción social es a partir de los recursos disponibles (capitales sociales, económicos, culturales, vinculación con las agencias estatales, entre otros) y no por su situación de carencia” (p. 37); a lo que podríamos sumar los recursos urbanos que se despliegan en el territorio durante el proceso de consolidación urbana. Si bien estos recursos van cambiando y se van incrementando en la evolución temporal del proceso de urbanización, una ubicación inicial con mejor accesibilidad a servicios y equipamientos ofrece mayores posibilidades de integración urbana. La incidencia de la mayor o menor homogeneidad social y cómo se constituyen estructuras de oportunidades para los habitantes es otro de los resultados para contribuir en la formulación de una agenda pública de intervención que pueda atenuar los efectos de la segregación residencial socio-económica en los territorios de borde. De esta manera, el estudio de las políticas habitacionales y su evolución, se considera un insumo necesario para promover entornos residenciales más inclusivos, orientados a una mejor calidad de vida urbana, cuestión que es necesario instalar en la agenda pública. Como menciona Link (2015), existe cierta simplificación y abstracción de la idea del derecho a la ciudad, “asociado a la justicia urbana entendida como un modelo de ciudad deseada, más allá de la equidad de la distribución, que debería apuntar hacia una ciudad que soporte el completo desarrollo de las capacidades humana para todos”. La idea del derecho a la ciudad y su relación con el territorio, serían desde esta perspectiva, un punto de partida para explorar alternativas a un modelo de urbanización vigente, fuertemente mercantilizado.

## 5. Notas

Límite administrativo del Municipio y del Departamento Capital de la Provincia de Córdoba, segunda ciudad por su peso demográfico en el país.

<sup>2</sup> Estas problematizaciones fueron planteadas en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad del año 2004 y la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito en el 2016. La primera, ha sido promovida por los movimientos sociales, y articulada por Hábitat International Coalition (HIC) en la que se identifican un conjunto de derechos y condiciones que deben garantizarse para una buena calidad de vida en las ciudades. Se constituye en un instrumento de reivindicaciones para incidir en las políticas públicas. Uno de los derechos identificados en dicho documento, es promover el desarrollo urbano equitativo y sustentable, a modo de disminuir los procesos de segregación y la exclusión territorial. En la Nueva Agenda Urbana se reconoce como problema socio-territorial a la segregación residencial, fenómeno que no había sido identificado en los documentos elaborados en las reuniones de Hábitat I (1976) y II (1996) (Marengo y Elorza, 2018).

<sup>3</sup> El acceso a los servicios de educación y salud por parte de las familias no solo se refiere a la proximidad geográfica de los equipamientos, en muchos casos se sostienen prácticas de acceso en relación a la historia y vínculo existentes con las instituciones o por la valoración de la calidad de la prestación brindada.



<sup>4</sup> En este barrio se relocalizaron familias de diferentes villas: El Terraplén - Costa Canal Parque Liceo III, La Cañada-Parque Liceo I, La Cañada de La Nestle- Villa Azalais Oeste, La Cañada II (A y B) y Villa Km 8.

<sup>5</sup> Fueron relocalizadas a este barrio familias de las siguientes villas: Villa Mirizzi, Villa Libertador anexo, Costa Canal Sur, Carbó, Cortaderos Sur, La Cascada; y socios de la organización Villa de Fátima.

<sup>6</sup> El COA tiene dos sectores de viviendas separados entre sí y localizados en un entorno totalmente rural. Ello llevó a la decisión metodológica de correr el centroide del área de análisis y ampliar el radio.

<sup>7</sup> En el año 2008 la Municipalidad de Córdoba realizó una actualización de los valores catastrales a precio de mercado utilizando por primera vez metodologías geoestadísticas.

<sup>8</sup> Se toma la actualización de valores catastrales de la provincia de Córdoba (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba - IDECOR) que incluyen el departamento Capital. Dado que también cuenta con un proceso metodológico basado en valores de mercado y procesos de análisis geoestadístico, resultan comparables.

## 6. Bibliografía

ACIOLY, C. Vivienda y urbanización sustentable e inclusiva en la nueva agenda urbana. **Vivienda & Ciudad** n. 5, Córdoba, pp. 28-35. Dic. 2018. Recuperado de: <https://revistas.psi.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/22797>

ASSUSA, G.; KESSLER, G. **Reactivación de desigualdades y vulneración de derechos en tiempos de pandemia**. 1ra. ed. Buenos Aires: Biblos, 2020.

BARRERA, G. **Ciudades-Barrio, no gueto. Marginalidad urbana en la nueva era**. (Una mirada socio antropológica a la segregación en la ciudad de Córdoba). 1ra. ed. Córdoba: Alción Editora, 2021.

BONDUKI, N. **Avances, limitaciones y desafíos de la política habitacional del gobierno de Lula: derecho a la vivienda en oposición al derecho a la ciudad**. En BOLÍVAR, T.; GUERRERO, M.; RODRIGUEZ, M. (coord.). Casas de infinitas privaciones: ¿Germen de ciudades para todos?. Quito: Ediciones Abya-Yala, v. 1, cap. 2, p. 51-93. 2014.

LINK, F. **El derecho a la ciudad ¿Un programa de acción política?** En De Mattos, C., Link, F. (Editores) Lefebvre revisitado: capitalismo, vida cotidiana y el Derecho a la ciudad. Santiago: RIL editores - Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2015.

DI VIRGILIO, M., PERELMAN, M. **Ciudades latinoamericanas. La producción social de las desigualdades urbanas**. En Di Virgilio, M. y Perelman, M. (Coords.) Ciudades latinoamericanas Desigualdad, segregación y tolerancia. pp. 9-23. Buenos Aires: Clacso, 2014.

DUHAU, E., GIGLIA, A. **Las reglas del desorden: habitar la metrópoli**. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2008.

ELORZA, A., MARENGO, M., MONAYAR, V., SOSA, F. (2021) Nuevos territorios en entornos de programas habitacionales públicos. Asentamiento informal Parque Ituzaingó Anexo II en Córdoba, Argentina. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 13, n. 1, p. 185-206, mar. 2021. Disponible: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57901>

GEHL, J. **Life between buildings. Using public space**. Island Press, 2011.

KAZTMAN, R.. **Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay**. Montevideo: Cepal, 1999.

HIDALGO DATTWYLER, R. ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. **EURE**, 33 (98), pp. 57-75, 2007. Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1351>



MARENGO, C., ELORZA, A., SOSA, F. Transformaciones territoriales, políticas públicas y espacios periféricos. Conjuntos de vivienda social en Córdoba (Argentina) a una década de su materialización. **SIU XI Barcelona- Santiago de Chile**, n. 11 (pp. s/n), 2019. Recuperado: <http://dx.doi.org/10.5821/siu.6784>

MARENGO, C. y ELORZA, A. Segregación residencial socioeconómica y programas habitacionales públicos: el caso del programa Mi casa, Mi vida en la ciudad de Córdoba, Argentina. **Direito da Cidade** n.10 (3), p. 1542-1568, 2108. Recuperado: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2018.32765>

MONAYAR, V. Ocupación Informal Del Espacio Urbano. Situaciones, Características y factores determinantes, en el Municipio de Córdoba, Argentina 1990-2010. **ACE: Architecture, City and Environment = Arquitetura, Ciudad y Entorno**, n.12 (36), pp. 111-130. Barcelona, 2018.

ROLNIK, R. **La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas**. 1ra. edición, Santiago: LOM Ediciones, 2017.

SALAZAR, C. **Estructura de oportunidades en Mexico para dar cumplimiento a la política pública ante Covid 19**. En Barreto, M. y Abilgaard, E. (Comp.) II Encuentro de Red de Asentamientos Populares: pandemia, crisis y oportunidades para el Habitat Popular. Ed. FAU UNNE, 2021.

SECCHI, B. (2015) **La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres**. p. 96. Madrid: Ed. Libros de la Catarata

SOJA, E. (2014) **En busca de la justicia espacial**. p.317. Valencia: Ed. Tirant Humanidades.

ZICCARDI, A. (2015) **Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda**. México: Universidad Nacional Autónoma de México (Instituto de Investigaciones Jurídicas).

#### Sobre os autoras:

##### María Cecilia Marengo

Profesora Titular FAUD - UNC.

Investigadora Independiente del CONICET en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat de la FAUD - UNC, grupo vinculado a CEUR CONICET.

Profesora de posgrado en el Doctorado en Arquitectura y las carrera de Maestría en Gestión y Desarrollo Habitacional y Diseño Arquitectónico y Urbano en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño - UNC.

Desarrolla investigaciones en las líneas de política de vivienda; desarrollo urbano y diseño habitacional, abordando problemáticas sobre Hábitat y Políticas de intervención urbana. Cuestiones referidas al crecimiento urbano sustentable, la segregación residencial, la planificación urbana, densidad y calidad en el hábitat, modelos de simulación urbana, entre otros temas emergentes en materia de ciudad y vivienda.

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5670-5390>

E-mail: [mcmarengo@unc.edu.ar](mailto:mcmarengo@unc.edu.ar)

##### Ana Laura Elorza

Dra. en Ciencias Sociales. Mgter. en Gestión y Desarrollo Habitacional (FAUD UNC). Lic. en Trabajo Social.

Investigadora Adjunta de CONICET- Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat (FAUD-UNC), docente de Lic. en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

El tema de estudio y abordaje a través de prácticas de investigación y extensión se refiere al campo del hábitat popular y políticas públicas habitacionales, desde una perspectiva multi relacional de dimensiones materiales y simbólicas que se integran y configuran el espacio urbano.

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7099-6307>

E-mail: [analauraelorza@unc.edu.ar](mailto:analauraelorza@unc.edu.ar)

**As autoras contribuirán igualmente para a redação do artigo.**

