Editores: Fernando Carrión, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo

Editora general: Paulina Cepeda

### El futuro de las ciudades











© 2022 FLACSO Ecuador Julio de 2022

ISBN: 978-9978-67-611-0 (impreso) 978-9978-67-612-7 (e-pub)

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803 www.flacso.edu.ec

Corrección de estilo:

Juana Garabano Caporossi; Martina Sipowicz

Apoyo editorial:

Emilia Silva; Mayra Dominguez

El futuro de las ciudades / editado por Fernando Carrión, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO Ecuador, 2022

ix, 630 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676110 (impreso) ISBN: 9789978676127 (e-pub)

PLANIFICACIÓN URBANA; CIUDADES; SOCIOLOGÍA URBANA; POLÍTICA URBANA; ECONOMÍA; ZONAS URBANAS; ESPACIOS PÚBLICOS; URBANISMO; DESARROLLO URBANO. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. CORTI, MARCELO, EDITOR III. RAMÍREZ KURI, PATRICIA, EDITORA IV. ABRAMO, PEDRO, EDITOR V. CEPEDA, PAULINA, EDITORA

307.76 - CDD

## Índice

Presentación	ix
Introducción	
El futuro de las ciudades	3
<b>M</b> etrópolis globales	
Las ausencias en nuestros análisis	29
París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza Viejos problemas y nuevos desafíos	45
Ciudad de México Espacio público y neoliberalismo urbano en tiempos de pandemia	61
La gobernanza de las metrópolis y los desafíos de la inclusión: la trayectoria de São Paulo	89
Trayectoria, transformaciones e incertidumbres de la ciudad de Chicago a través de los cambios de régimen socioeconómico del capitalismo	107
Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro	125

### ÍNDICE

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl	151
Informalidad urbana en Corea del Sur	169
Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos María Mercedes Di Virgilio	201
METRÓPOLIS CONTINENTALES	
Santiago, la pandemia neoliberal	215
Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana	235
Montevideo, memoria y futuro	251
Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades	263
Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla	287
Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI	303
Quito: crónica de una crisis anunciada	321
Ciudades de intermediación	
Ressurgências do passado, emergências do presente e o futuro pós pândemico das cidades, indicações a partir do caso brasileiro e sua capital	353
Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible Luis Alfonso Herrera	365

ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant'Ana do Livramento e Rivera	393
Centro, periferia y fuego Córdoba en discusión	409
Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19	425
Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local	447
DEBATES CENTRALES	
La ciudad neoliberal en América Latina	465
Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano	493
La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina	509
Pensar la infraestructura urbana en América Latina	519
Producción social del hábitat en América Latina	533
Historia y presente de las iniciativas de Producción Social del Hábitat desde el prisma del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV): ¿Alternativa para la(s) desigualdad(es) urbana(s)	
en el contexto del COVID-19?  María Mercedes Di Vireilio y Alejandro Lorences	545

### **D**EBATES EMERGENTES

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria	571
Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana	579
Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor	589
Turismo urbano y COVID-19	605
Pandemia y Ciudades de Frontera	613
¿Hacia dónde vamos?	623

## La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina

Fernando Díaz Terreno<sup>1</sup>

# Introducción: reconfiguraciones territoriales en los espacios periurbanos

La denominación actual de la ciudad como "territorio de la dispersión" se origina en la observación de un conjunto de transformaciones macroeconómicas y productivas que impactan en los modos de organización social y su expresión espacial. La comprensión de dichas transformaciones no siempre es directa y, aunque son procesos a escala global, no impactan de la misma manera en distintas sociedades y geografías. Sobre algunas de ellas no contamos, siquiera, con la suficiente perspectiva temporal como para construir el armazón crítico-instrumental, pero en mayor o menor medida existe un consenso en que para el abordaje de dichas condiciones se deben reconocer tres factores: 1) los nuevos patrones de urbanización que dificultan el discernimiento entre la ciudad y su región, planteando una condición de multiescalaridad: 2) la aceleración de las transformaciones espaciales que nos enfrenta cada vez más con escenarios cambiantes o inestables; y 3) un imperativo de concreción que exige pensar en nuevas formas de articulación entre el diagnóstico, el proyecto y la gestión (Font, 2005; Viganó, 2005; Ciccolella y Mignaqui, 2009). En conjunto, se trata de procesos que vienen demandando enfoques supramunicipales, instrumentos más flexibles pero también visiones más estratégicas y focalizadas.

<sup>1</sup> Arquitecto. Doctor en Urbanismo. Profesor Titular de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba (FAUD-UNC), Argentina. (fernando.diaz@unc.edu.ar)

El abordaje de estos procesos territoriales aún engrosan la agenda de los temas pendientes en las políticas públicas, en parte debido a que su aparición es relativamente reciente –respecto a los tiempos en que los territorios se configuran– y a que la planificación local no ha sabido elaborar prácticas políticas, culturales y técnicas acordes a ellos.

Asimismo, colaboran también otros factores: la persistencia de cierta ineficacia y esquematismo de las políticas urbanas, amparadas en la reproducción de mecanismos de generación de suelo urbano; la tendencia homogeneizadora distante de las particularidades espaciales; y la excesiva inclinación a suplir políticas y planes con regulaciones normativistas (Reese y Catenazzi, 1998). También, la demora en comprender que tales fenómenos requieren de una observación multiescalar, más territorial que urbana. En tal sentido, es evidente la necesidad de un salto de escala en la interpretación de los fenómenos urbanos en combinación con abordajes más específicos a la hora de encarar el estudio de los procesos de transformación territorial.

Uno de los temas emergentes de aquellos nuevos contextos productivos es la reconfiguración de los territorios periurbanos y su relación con los procesos de metropolización: las nuevas formas que asume lo urbano tienen a las periferias como espacios protagónicos. Estos procesos además toman distancia de la periurbanización y suburbanización clásicas. Ciccolella y Mignaqui (2009) denominan suburbanización difusa al fenómeno espacial que se despliega desde la ciudad mayor a su entorno, producida tanto por élites como por sectores pobres o populares, acompañada por una tendencia al policentrismo y la proliferación de "artefactos de la globalización". Garay (citado por Barsky, 2005) los entiende como procesos económicos que se despliegan en los bordes de la ciudad, que desdibujan la antigua dicotomía ciudad-campo y alteran la configuración territorial preexistente en transición a nuevas configuraciones, en base a "la incorporación real o potencial" del suelo rural al suelo urbano. Pareciera que uno de los rasgos que caracteriza a estos espacios es su permanente estado de transformación, una "transición del proceso de urbanización" que produce "la alteración de las condiciones espaciales y temporales de producción, circulación y consumo, derivadas del proceso de cambio tecnológico que caracteriza al nuevo régimen de acumulación y a su modelo productivo dominante" (Ciccolella, 2014, p. 44).

### La expresión local

En Córdoba (Argentina) algunos de los aspectos mencionados caracterizan hoy a porciones importantes de los espacios de borde urbano, impactadas por los procesos de metropolización que comienzan a profundizarse en los años 90 con la construcción de la Red de Acceso a Córdoba (RAC) y el consecuente estímulo a la migración poblacional desde la ciudad mayor a los centros urbanos más pequeños de su entorno, en un proceso inverso al históricamente manifestado. Estos fenómenos han acelerado los modos tradicionales de configuración periférica en combinación con procesos territoriales inéditos; así, la periferia típica de nodos industriales y sus entornos barriales reúne en la actualidad un conjunto de elementos y configuraciones diversas que expresan fenómenos y voluntades superpuestas entre sí y yuxtapuestas a la periferia clásica –pocas veces, bajo acciones integrales–, que arman un paisaje cada vez más complejo de infraestructuras, grandes artefactos y fragmentos urbanos de diversa naturaleza. La red vial de borde que sirve a diversas escalas -de lo local a lo macroregional- e instalaciones logísticas, recreativas, comerciales e industriales de nueva generación se mezclan con urbanizaciones de baja densidad, que desplazan los espacios agrícolas del cinturón verde.

Estas urbanizaciones, mayormente residenciales, suelen espacializar la creciente desigualdad y polarización social. Por un lado, son el resultado de mecanismos socioeconómicos que expulsan población de la ciudad consolidada y generan nuevos asentamientos con bajos estándares de urbanización, en donde muchas veces es la propia acción del Estado la que reproduce las desigualdades mediante planes sociales y relocalización de la informalidad sin el acompañamiento adecuado de servicios—incluso en áreas degradadas y ambientalmente en riesgo—. Por otro lado, también bajo la anuencia del Estado proliferan las *urbanizaciones residenciales especiales*, barrios cerrados o abiertos en diversos formatos, bien servidos, que gozan de atributos de calidad paisajística y ambiental (Díaz Terreno y Tamis, 2020).

Estas problemáticas han demorado en ser asumidas integralmente desde los ámbitos públicos de gobierno. Los espacios de borde urbano, sus conflictos pero también sus potencialidades, comienzan a ser vistos con cierta especificidad a finales de los años 90, en un proceso lento, discontinuo y, a veces, parcial desde ciertos estudios técnicos. Sin embargo, recién entre los años 2016 y 2018 se desarrolló un conjunto de estudios por iniciativa de la Agencia de Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC), institución de funcionamiento autárquico de la municipalidad de la ciudad, que inaugura una modalidad de análisis más particularizada sobre determinadas áreas urbanas que abre la posibilidad de formular instrumentos menos genéricos y más ajustados a problemáticas específicas.

### Hacia la formulación de planes de sector

Córdoba carece de una normativa que especifique tipos, jerarquías y alcances del instrumento plan como principal herramienta de planificación, por lo que predomina cierta ambigüedad a la hora de definirlo y aplicarlo. El plan de sector no escapa a esta situación. Siguiendo a Esteban (2011), un plan de sector podría definirse como un instrumento que transforma una ordenación general en una ordenación detallada que se sumará de forma positiva a un planteo más integral de las escalas urbanas y metropolitanas. De Corti (2015) se puede inferir que un plan de sector goza de las mismas propiedades de un plan urbano, salvo la referencia a una escala más acotada. En ese sentido, se trata de un documento que anticipa, sistematiza y perfecciona una serie de actuaciones en el tiempo y en el espacio, y que constituye un conjunto organizado y coherente de políticas urbanas, programas y proyectos establecidos para una porción de territorio, en uno o varios de sus componentes o en su integralidad. Si bien se trata de un instrumento que debe abordar las problemáticas de un territorio específico y, en tal sentido, debe ajustarse a ellas, el plan de sector debería dar respuestas realistas a algunas o varias de las siguientes cuestiones: localización de la población actual y la que se asentará en un futuro previsible; calidad habitacional; disposición de los ámbitos de trabajo, educación y centros de abastecimiento; atributos ambientales y urbanos que se disfrutarán; formas de desplazamiento, entre otras. En definitiva, se trata de cómo el sector ofrecerá a sus habitantes una ampliación de opciones de mayor calidad a las existentes.

Aquellos estudios encargados por la ADEC se centran en tres amplios espacios periurbanos: el Norte, el Este y el Sur (el Oeste se corresponde con una extensa reserva militar) que, pese a compartir problemáticas típicas de áreas de borde, cada uno presenta particularidades.

El estudio "Realidad de la Zona Norte de la ciudad de Córdoba" (ADEC, 2016) cubre una porción del periurbano por fuera de la avenida de circunvalación pero dentro del ejido municipal. Se caracteriza por una combinación de residencia e industria, desplazamiento de la actividad frutihortícola, presencia de grandes infraestructuras como el aeropuerto, en un sector atravesado por corredores dinámicos de desarrollo que establecen la relación entre Córdoba y el sector norte de su área metropolitana y las regiones del norte del país. El objetivo del estudio fue generar las bases conceptuales y técnicas para el ordenamiento territorial de la zona, para lo cual se abordan temas como la periurbanización combinada de residencia e industria y los instrumentos de gestión para reorientar las tendencias del proceso de urbanización. Algunas nociones que atravesaron el estudio son las siguientes: economías de escala, localización y aglomeración; ecología urbana; desarrollo local; y planificación urbana.

La metodología de trabajo giró en torno a un relevamiento exhaustivo de datos demográficos, económicos y sociales; recorridos de reconocimiento espacial; análisis de informes técnicos precedentes; manejo de cartografía histórica y actual, como parte del análisis de los procesos territoriales; abundante producción cartográfica (estructura vial; espacios públicos; usos del suelo reales, servicios, asentamientos irregulares, regulares y planes de vivienda; estructura parcelaria, evolución del fraccionamiento y la edificación, valores de la propiedad, aprovechamiento de la edificabilidad; mapa de riesgos); casuística sobre parques industriales cerrados y a cielo abierto, complementado con antecedentes jurídicos-normativos; formulaciones de escenarios tendenciales, entre otros. También, elaboración de mapas de actores a partir de entrevistas, encuestas, taller participativo y reuniones más puntuales con actores de la zona (industriales y productores e instituciones varias).

El estudio de la zona norte fue el primero en su tipo y concluyó en lineamientos para un plan de sector que estableció un modelo territorial con nuevas áreas de intervención, un conjunto de políticas, programas y

proyectos con una matriz de acciones a cargo de los distintos niveles del Estado y la sociedad civil. Entre sus propuestas destacan: mejoramiento y ampliación de las tramas viales, diferenciando a aquellas de usufructo directo de la actividad industrial de las restantes, más relacionadas con el movimiento comercial y residencial; expansión residencial en espacios ambientalmente aptos para la vivienda, continua a barrios preexistentes a los fines de evitar la aparición de *urbanizaciones en isla*; reconversión de canales de riego como infraestructura de amortiguación y retención de aguas para evitar anegamientos; y, fundamentalmente, la adecuación de patrones industriales para el reordenamiento de la actividad y su compatibilidad con los usos residenciales, a la que suma una batería de instrumentos urbanísticos y factibilidades para la conformación del Parque Industrial y Comercial Abierto a la Comunidad.

El "Estudio de la Zona Este de la ciudad de Córdoba" (ADEC, 2018a) se realizó sobre un área entre la avenida de circunvalación y el límite noreste del ejido municipal, que incluía la mayor parte del cinturón verde, un tramo del sistema del río que atraviesa la ciudad e importantes corredores de movimiento (con industrias, mercado de abasto y urbanizaciones residenciales regulares y no aprobadas) que vinculan la ciudad con el sector metropolitano en dirección este y el resto de la Región Centro (integrada, además de Córdoba, por las provincias de Santa Fe y Entre Ríos). Es un sector que viene experimentando algunos de los procesos más dinámicos y complejos de la urbanización contemporánea: la presión sobre el cinturón verde, tanto por la expansión urbana de Córdoba (en forma de mancha continua o en "islas urbanas"), como por el avance de la frontera agrícola extensiva; una transición conflictiva entre áreas urbanas, suburbanas, periurbanas y rurales; carencia de un límite preciso a la urbanización; conformación de aglomeraciones metropolitanas y la consecuente emergencia de problemas de articulación y gestión; y mixtura de usos urbanos o rurales con situaciones de riesgo ambiental.

Se desarrollaron aspectos tales como: estructura territorial, relaciones metropolitanas (demográficas, migratorias y socioeconómicas); componente social (mapa de actores del cinturón verde: productores hortícolas y pecuarios intensivos; organismos públicos de ferias y mercados, operadores del mercado de abasto); suelo urbano (urbanizaciones, actividades

económicas a nivel barrial, mercado de suelo); producción de suelo urbano y rural (proceso de fraccionamiento de la tierra); usos del suelo, entre otros. El trabajo incluyó una caracterización jurídico-institucional (capacidad territorial del Estado, régimen de la tierra, competencias municipales, ley de usos del suelo metropolitano, ley de bosques nativos, promoción de agrupamientos industriales) y propuestas tales como transferencias de capacidades constructivas, facultades públicas de afectación patrimonial, caminos de sirga, distritos agrarios, entre otras.

Desde lo metodológico se trabajó sobre la base de un relevamiento socio-territorial y recorridos interpretativos *in situ*; recolección de información diversa (de organismos públicos y privados, estadísticas, informes profesionales y académicos, antecedentes, análisis cartográfico, información periodística); entrevistas, mapa de actores, análisis normativo, análisis del mercado inmobiliario y síntesis FODA. Se formularon el escenario tendencial y el modelo deseado y, puesto que gran parte de la problemática se centraba en el cinturón verde, se recurrió a una amplia casuística de planificación de áreas productivas urbanas y las figuras legales para su concreción.

Finalmente, se propusieron los lineamientos para el plan de desarrollo sustentable para el sector este (que incluye plan de manejo del sector; instrumentos normativos y lineamientos de gestión), cuyos objetivos principales fueron reconstituir el cinturón verde, consolidar los tejidos barriales existentes, ordenar el desarrollo industrial y contener la expansión urbana y la agricultura extensiva. Se formularon dos proyectos: el Corredor verde metropolitano y el Parque agrario del este de Córdoba. Este trabajo pone de relieve problemáticas acuciantes en las que la complejización del territorio se expresa en una diversidad de nuevas configuraciones urbano-territoriales en el contexto cordobés: aglomeración suburbana sobre corredores de movilidad; aglomeraciones conurbadas de carácter suburbano; corredores periurbanos con posibilidades de crecimiento; barrios aislados en territorio rural; zonas rururbanas integradas por residencia con modalidades de vida urbana en paisaje rural; grandes equipamientos e infraestructuras metropolitanas; áreas industriales, entre otras.

El "Estudio de la zona sur de la ciudad de Córdoba" (ADEC, 2018b) se corresponde con un área comprendida entre la avenida de circunvalación

y el límite sur de la ciudad, caracterizada como una zona industrial y de servicios de alcance regional, en combinación con usos productivos frutihortícolas en franco retiro. El área presenta conflictos socio-ambientales de envergadura (basurales; escurrimiento superficial; plantas de tratamiento; concentración de población con NBI; ocupación de áreas anegables; déficits de infraestructura, equipamientos, espacios verdes y transporte público e importante segregación social entre subsectores). En términos funcionales, se verifica cierta discontinuidad en las trazas de alcance regional y urbano (pese a que presenta una vocación para el desarrollo de grandes superficies comerciales, industriales y de servicios) y fragmentación física creciente con patrones dominantes contrapuestos. La aparición en las últimas décadas de barrios cerrados ha generado algunas ventajas ligadas a una mayor oferta de servicios, pero también desventajas respecto de los modos de ocupación, que lejos de integrar fortalecen las barreras socio-económicas. El estudio propone dos categorías de proyectos: a) proyectos estratégicos (nuevos polígonos industriales, desarrollo de la agricultura urbana, recuperación del ferrocarril como medio de transporte, nuevas centralidades urbanas, parque forestal de transición urbano-rural, puesta en valor del espacio público, nuevos equipamientos sociales, parques urbanos, entre otros); y b) proyectos operativos (infraestructura de servicios básicos, tratamiento de residuos urbanos industriales, programas de abordaje de la pobreza urbana). Además, el estudio propone un conjunto de recomendaciones para ordenar el crecimiento urbano (complementación intermunicipal, revisión de la distribución de las actividades económicas, revisión del uso del suelo, aplicación de nueva legislación y nuevos instrumentos de gestión operacional) y destaca las oportunidades que el sector brinda relacionadas con su historia y su patrimonio arquitectónico y territorial (infraestructura ferroviaria instalada, caminos rurales, canales de riego, sobrevivencia de porciones de cinturón verde, entre otros).

Así, frente a las configuraciones urbanas que definen la periferia de la ciudad de Córdoba –actualmente caracterizadas por la fragmentación en forma de mosaico, donde pobreza y riqueza urbana se yuxtaponen, y donde conviven industria, residencia e infraestructuras, procesos de expansión urbana de baja densidad y reconversión productiva en el territorio rural, en algunos casos agravando y en otros produciendo situaciones de riesgo

ambiental—, consideramos que la implementación de estos planes de sector representan una posibilidad inédita de abordar problemáticas concretas, bajo una noción de ciudad que admite ciertos niveles de autonomía de sus partes, pero que no debe perder la integralidad con las escalas territoriales.

### Bibliografía

- ADEC (2016). Estudio Nº 1: Realidad de la Zona Norte de la ciudad de Córdoba. https://www.adec.org.ar/home/publicaciones
- ADEC (2018a). Estudio Nº 3: Estudio de la Zona Este de la ciudad de Córdoba. https://www.adec.org.ar/home/publicaciones
- ADEC (2018b). Estudio Nº 4: Estudio de la Zona Sur de la ciudad de Córdoba. https://www.adec.org.ar/home/publicaciones
- Barsky, Andrés (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 9. https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/64121.
- Ciccolella, Pablo y Mignaqui, Ileana (2009). Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumento para repensar el desarrollo urbano. En Héctor Poggiese y Tamara Cohen Egler (comps.), Otro desarrollo. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática, (pp. 35-50). Buenos Aires: CLACSO.
- Ciccolella, Pablo (2014). Reestructuración económica, transformaciones territoriales y metropolitanas. En Pablo Ciccolella (comp.), *Metrópolis latinoamericanas. Más allá de la globalización*, (pp. 17-52). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Corti, Marcelo (2015. *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Díaz Terreno, Fernando y Tamis, Josefina (2020). Recurrencias e innovaciones en abordajes e instrumentos. Análisis de estudios técnicos sobre crecimiento urbano y periurbanización en el caso de Córdoba, 2002-2017. En Martínez, Mónica Susana (comp.), VIII Jornadas de Investigación y II Jornadas de Investigación de Becarios y Doctorandos

#### FERNANDO DÍAZ TERRENO

- Encuentro y Reflexión: investigación + transferencia + desarrollo, (pp. 542-554). FAUD-UNC.
- Esteban, Juli (2011). La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas. Barcelona: UPC.
- Font, Antonio (2005). Problemas urbanos y paradigmas disciplinares en los territorios de la urbanística actual. En Antonio Font, Miquel Corominas y Joaquín Sabaté (eds.) *Los territorios del urbanista*, 9-19. Barcelona: UPC.
- Reese, Eduardo y Catenazzi, Andrea (1998). Desarrollo local en áreas metropolitanas. La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. UNG Cuadernos de posgrado: módulo 3.
- Viganó, Paola (2005). El territorio del urbanista. En Antonio Font, Miquel Corominas y Joaquín Sabaté (eds.) *Los territorios del urbanista*, 71-76. Barcelona: UPC.