

Políticas públicas y actuaciones urbanísticas privadas: el paisaje urbano emergente en la zona periférica sur de la ciudad de Córdoba

Año
2018

Autores
Sánchez, Mónica; Repiso, Luciana; Mir,
Guillermo; Brizuela, Natalia; Herrera, Fernanda y
Aguirre, Rodrigo

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Sánchez, M., [et al.] (2018). *Políticas públicas y actuaciones urbanísticas privadas: el paisaje urbano emergente en la zona periférica sur de la ciudad de Córdoba*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACTUACIONES URBANÍSTICAS PRIVADAS: EL PAISAJE URBANO EMERGENTE EN LA ZONA PERIFÉRICA SUR DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

Mesa Temática 3.2. Neoliberalismo y Gestión Política de Estado.

Las formas de segregación en Argentina.

Sánchez Mónica. Repiso Luciana. Mir Guillermo. Brizuela Natalia. Herrera Fernanda. Aguirre Moro Rodrigo

Sánchez Mónica. FAUD. UNC. Avellaneda 316. Alta Gracia. monelsan@hotmail.com

Repiso Luciana. FAUD. UNC. Jean B. Moliere 10. Villa Carlos Paz. lucianarepiso@yahoo.com

Palabras clave: políticas públicas, actuaciones urbanísticas, paisaje urbano

INTRODUCCIÓN

En esta ponencia se pretende mostrar los resultados parciales del Proyecto de Investigación 2016-2017 “*Estudio de herramientas para la gestión urbanística de áreas clave para la integración urbana en la ciudad de Córdoba*”, enmarcado en los Subsidios para Investigación de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba. En este proyecto se están desarrollando dos ejes temáticos relacionados: (1) el análisis valorativo de diversas herramientas para la gestión urbanística, esto es, para la planificación, programación, proyectación e implementación de intervenciones en áreas clave para lograr una adecuada integración urbana; (2) la identificación de estas áreas clave en la ciudad de Córdoba, en las cuales ensayar estas herramientas, porque se encuentran en sectores urbanos en procesos de renovación y/o consolidación urbana, que evidencian signos de fragmentación urbana.

Una de estas áreas clave es la zona periférica Sur de la ciudad de Córdoba, que como consecuencia de las inadecuadas políticas y normas urbanísticas que se vienen aplicando desde hace varios, el paisaje urbano emergente se caracteriza por conformar un mosaico en el que se yuxtaponen diversos fragmentos inconexos de trazados urbanos, periurbanos y rurales con diversos usos del suelo, con altos niveles de incompatibilidad física-funcional, con escasa integración socio-espacial. Por ello, en esta ponencia se hará una referencia particularizada sobre esta zona.

La metrópolis Córdoba –1.320.000 habitantes según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010– es la capital de la Provincia homónima de la República Argentina, y principal ciudad del sistema de centros urbanos (más de 45 municipios y comunas) de su región metropolitana vinculados con la misma en un radio de 25/50 km, y que cuenta en total con aproximadamente 1.900.000 habitantes –por lo que concentra el 55% de la población provincial–, con un desarrollo urbano-territorial de desigual dinámica socio-económica y espacial. Este ámbito territorial es fruto de

un proceso histórico de urbanización y de metropolización, que es determinante en la actual conformación estructural y funcional de la ciudad de Córdoba.

Figura N 1: Localización de la metrópolis Córdoba en el contexto regional

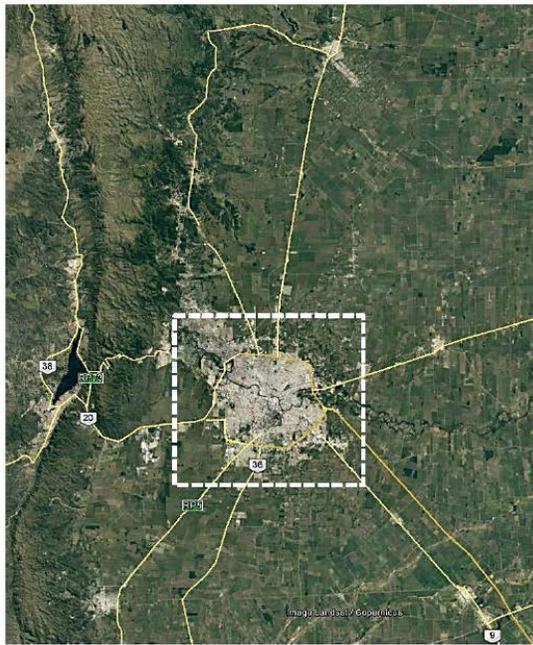
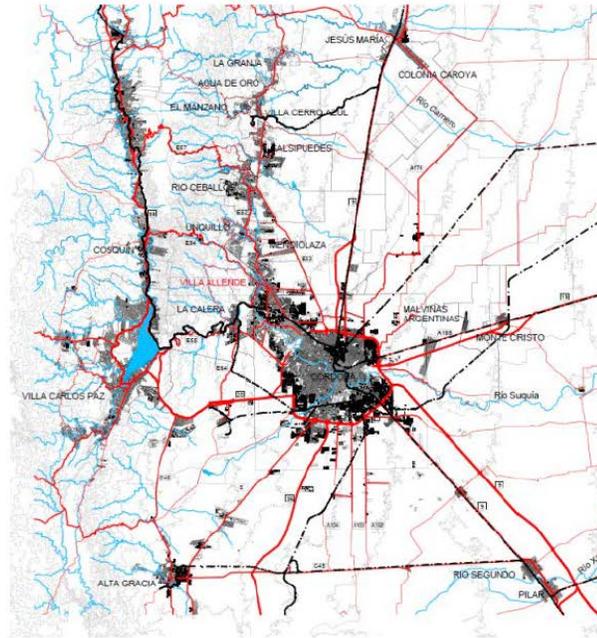


Imagen satelital de Córdoba en su contexto metropolitano

Fuente: imagen satelital Google Earth



Estructura territorial de la RM CBA.

Fuente: Cátedra UIIA, FAU, UNC, datos gráficos del IPLAM, Google Map y Dirección Provincial de Vialidad de Córdoba

Fuente: imágenes satelitales Google Earth, Google Map, datos gráficos de IPLAM y Dirección de Vialidad de Córdoba: Cátedra UIIA, FAUD, UNC

En esta ponencia se planteas algunas reflexiones teórico-conceptuales sobre la planificación y las herramientas de la gestión urbanística y sobre los procesos de transformación urbana de las ciudades latinoamericanas, como marco de referencia de la situación de la metrópolis Córdoba. Luego se desarrolla el caso Córdoba con una caracterización de su estructura urbano-territorial general y de las problemáticas y desafíos de la zona Sur, en particular. Finalmente se plantean algunas conclusiones preliminares.

ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES

¿Por qué es necesaria la planificación urbanística? Una breve síntesis sobre los procesos de transformación de las grandes ciudades metropolitanas latinoamericanas

Una de las competencias claves de los municipios es la gestión y planificación del desarrollo local, que además, debería constituir una política pública fundamental. Y una de las dimensiones clave del

desarrollo local, es la territorial, dado que en la misma se plasman los diversos procesos socio-económico-culturales, y político-institucionales.

La organización físico-espacial-funcional que adopta el ámbito del territorio municipal es consecuencia de la intervención de múltiples actores sociales. Para dicha organización territorial tenga un desarrollo urbanístico integrado y ambientalmente sustentable, es necesario que el Municipio desarrolle procesos de planificación urbanística de manera tal de orientar las intervenciones tanto públicas como privadas.

Existe una nutrida bibliografía de estudios realizados por profesionales, académicos y expertos sobre los principales procesos que se evidencian en las grandes ciudades metropolitanas, y en particular, las latinoamericanas. Entre los procesos que se señalan como negativos para un desarrollo urbano integrado y sustentable, se señalan los siguientes:

- ✓ Procesos de desterritorialización y reterritorialización; degradación de las áreas centrales por descentralización de actividades y procesos de recentralización urbana. Co-protagonismo de centro y periferia.
- ✓ Procesos de gentrificación. Espacios de “sobrecentralidad”. Suburbanización del centro.
- ✓ Fragmentación urbana. Dualización del espacio: espacios brillantes y espacios opacos.
- ✓ Existencia de áreas vacías/vacantes por obsolescencia funcional, consideradas “áreas de oportunidad” para proyectos de gestión privada o de gestión mixta pública-privada. Incorporación de episodios emblemáticos.
- ✓ Degradación y privatización del espacio público por razones de seguridad y control.
- ✓ Homogenización de espacios y arquitecturas, pérdida de identidades locales, pérdida de diversidad.
- ✓ Presencia de extensas áreas residenciales verticalizadas, en las que se repite un prototipo de edificio de departamentos en altura, con un diseño de una arquitectura estandarizada y repetitiva.
- ✓ Procesos de suburbanización, periurbanización, rururbanización. Tendencia a la urbanización dispersa y a la conformación de archipiélagos urbanos o de insularización.
- ✓ Expansión rica a través de barrios privados, countries, marinas, barrios chacras, megaemprendimientos. Localización periférica de hipermercados, shoppings, parques temáticos, complejos de entretenimientos, parques de oficinas, parques industriales. Expansión pobre a través de barrios de población de escasos recursos y de villas miserias. Por lo tanto, se acentúa el contraste entre las áreas residenciales de los sectores sociales extremos, y se observa una coexistencia, con escasa relación entre sí, entre las áreas de la opulencia –con la proliferación de guetos voluntarios de los sectores de altos ingresos– con extensas zonas tugurizadas, donde los más pobres también tienden a recluirse recurriendo a distintos tipos de cerramientos, muros y rejas.

- ✓ Incremento de vías de comunicación rápidas con peaje y de circulación de automóviles particulares, por lo tanto, incremento de los consumos de energía y de los niveles de contaminación.
- ✓ Extensión de la infraestructura con altos costos por incremento de las distancias generando deseconomías de urbanización.
- ✓ Transformación de la trama urbana tradicional por los nuevos patrones de los emprendimientos residenciales y por los megaemprendimientos de consumo, recreación y polígonos industriales que multiplican las barreras urbanas.
- ✓ Incorporación de espacios destinados al consumo: comerciales, culturales, recreativos (megaemprendimientos). Pérdida de los espacios destinados a la producción y de tierras productivas.
- ✓ Generación de nuevos elementos estructurantes urbanos: islas residenciales, comerciales, productivas y de precariedad.
- ✓ Surgimiento de lo que se denomina la “ciudad del espectáculo” a través de la creación de una hiperrealidad, pura materialidad, superficialidad vaciado de cualquier significado profundo; utilización de la vivacidad cromática y luminosa, con aspectos táctiles y visibles, esplendor radiante e intenso¹.
- ✓ Tendencia a la “disneylandización” por la creación de nuevas industrias del ocio, cultura y consumo. Ocio: parques temáticos –paradigma del imperio de la simulación–, extrapolación a la cultura, el consumo y la forma urbana. Tematización de los centros urbanos - “eatertainment”. Cultura: como entretenimiento y consumo: museos mediáticos – ciudad de los museos/ de las artes – salas de conciertos – óperas. Consumo: centros comerciales – macroespacios arquitectónicos – “shopentertainmentd”².
- ✓ Co-existencia de “múltiples ciudades” con fuertes contrastes y conflictos, tanto entre sus áreas residenciales, como entre las de la producción y el consumo, por lo que se acentúan las desigualdades y de la polarización social en la configuración socio-territorial metropolitana.
- ✓ Degradación del ambiente natural con compromiso de los recursos no renovables por la pérdida de biodiversidad o la pérdida de tierras productivas debido al consumo de suelo rural para actividades residenciales.

¹ García Vázquez Carlos. Ciudad hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI. Editorial Gustavo Gili. Barcelona. 2004.

²Ídem cita 6.

- ✓ Modificación de los regímenes naturales de drenaje hídrico a escala regional, con riesgos de inundaciones, ya que la multiplicación y concentración de barrios cerrados sobre terrenos rurales genera impermeabilización de suelos que alteran la dinámica hídrica local y regional de cuencas.

Estos procesos se dan tanto en metrópolis planificadas como no planificadas. Y como Jorge Karol y otros (2014)³ señalan: “*El rol de la planificación urbana en la reducción de la vulnerabilidad o en la construcción de ciudades sustentables no es siempre claro ni evidente y -con demasiada frecuencia- hasta es poco visible en las propias agencias gubernamentales o entre la población*” y además, expresan que “*no son tan visibles ni se alcanzaron hasta ahora consensos igualmente generalizados sobre las estrategias y las prácticas, las opciones y las trayectorias, los caminos, los instrumentos y las medidas a través de las que aquellas ciudades “virtuosas” y deseables podrían ser construidas localmente*”, añadiendo que “*En efecto, no se trata sólo de imaginar la ciudad futura sino de explicitar cómo nos proponemos hacerla, en qué direcciones y a través de qué políticas, medios e instrumentos...*”.

Por su parte, Fernando Gaja i Díaz⁴ plantea que el Urbanismo “*está guiado por la lógica inmobiliaria, productivista, voraz, sin capacidad de contención, ilimitado; reducido al proyecto, disciplinarmente autista; insensible a los problemas sociales, especulativo, segregador y privatizador de espacios*”, para lo cual señala que el Urbanismo del siglo XXI “*Se inscribe en un proyecto de modelo social alternativo al dominante, un modelo que se construya sobre la búsqueda de la cohesión social, la integración y la equidad. Un modelo ajeno al pensamiento único, unificado, “globalizado”, que oponga a la competitividad y a desarrollismo, la sostenibilidad y la cooperación. Pero para ello será necesario ir más allá de los valores: construir en la práctica y desde la práctica un Urbanismo hacia la sostenibilidad. Una labor por hacer*”.

Algunas consideraciones sobre los instrumentos de gestión urbanística

En este contexto, y tal como se indicara precedentemente, en el trabajo de investigación se están analizando diversas herramientas para la gestión urbanística orientadas a la planificación,

³Karol, J.; Aón, L.; Martini, I.; Pistola, J.; Salas Giorgio, R. (Comp.). (2014) Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura. Presentación. Libro E-Book ISBN 978-950-34-1133-9 - CDD 307.12. 1ª edición - La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2014

⁴Gaja i Díaz, Fernando. *Urbanismo y Sostenibilidad ¿una contradicción en los términos?* Revista Ingeniería y Territorio N° 75 de 2006 “La ciudad habitable”. Revista del Colegio de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, España. Consultado en <http://www.ciccp.es/revistaIT/textos/pdf/04-Fernando%20Gaja%20i%20D%C3%ADaz.pdf>

programación, proyectación e implementación de intervenciones en áreas clave para lograr una adecuada integración urbana.

Tal como se desprende de fuentes bibliográficas y documentales, existe una muy variada clasificación de los instrumentos de gestión urbanística. Por ejemplo, el Arq. Eduardo Reese⁵ los agrupa en cinco tipos: instrumentos de planificación, de promoción y desarrollo, de financiamiento, de redistribución de costos y beneficios y de participación ciudadana; dentro de los instrumentos de planificación incluye el Plan Estratégico de Desarrollo Local, el Plan Urbano, las normativas de regulación y los instrumentos operativos: planes especiales, planes sectoriales, proyecto urbano de detalles y evaluación de impacto urbano-ambiental.

Por su parte, el Arq. Juan Carlos Etualain⁶ sistematiza las nuevas orientaciones y estrategias en política urbana producida en las principales metrópolis internacionales, en cuatro tipos de innovaciones: de instrumentos operacionales legales, en procedimientos y métodos, en mecanismos institucionales y en formas de financiamiento. Respecto de los instrumentos legales –que son lo que interesan a los efectos de esta ponencia–, hacer referencia tanto al plan general con enfoque estratégico, participativo, prospectivo, selectivo, operativo, procesual e integrado; y a los planes operacionales, caracterizados como herramientas que se utilizan para una determinada área o sector y que tienen diversas denominaciones según los países, entre las cuales destaca las siguientes: en Francia, las ZAC, Zone d'Aménagement Concerté (Zona de Ordenamiento Concertado) –creadas en 1967 y mejoradas y readecuadas– que implican la delimitación de una zona ámbito de ordenación urbana en la cual se implementará una operación urbanística. En España, tres tipos de planes particulares: los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI, aplicables en suelo urbano) y los Planes Parciales, aplicables en suelo urbanizable programado y no programado, ambos instrumentos legales para intervenciones urbanas en vacíos interiores o de extensión, que requieren una delimitación previa de una Zona de Actuación, Unidades de Actuación o de Intervención Integrada; y los Planes Especiales de Protección y Reforma Interior (PEPRI) que se aplican en intervenciones sobre el tejido existente, operando sobre la delimitación previa de una Zona de Rehabilitación Integrada. En Suiza, el Plan de Quartier (PQ) o Plan de Barrio, herramienta técnica y legal nexo entre planificación y arquitectura para la concepción de un

⁵ Reese, Eduardo. Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Disponible en: Revista Digital Carajillo de la Ciudad, del Programa Gestión de la Ciudad. Octubre 2011. http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm

⁶ Etualain, Juan Carlos. Innovaciones en la gestión urbanística pública de metrópolis centrales. Aportes teóricos e instrumentales. Publicación Premio Anual de Arquitectura 2.000 del CAPBA Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. *No disponible en internet actualmente.*

_____ Gestión urbanística y proyecto urbano. Modelos y estrategias de intervención. Nobuko Ediciones. Buenos Aires. 2009.

proyecto urbano, proponiendo un sistema abierto y participativo y garantizando la coherencia con los principios del Plan Director; el perímetro del PQ debe responder a la lógica geográfica del desarrollo urbano. En Milán, Italia, el "Documento Director" y el "Proyecto de Zona o Área" para Sectores Prioritarios, que son instrumentos de guía de actuaciones en contextos semicentrales y periféricos.

Por su parte, en Medellín, Colombia se determinan tres grupos de instrumentos de gestión territorial⁷: los de planificación, los de gestión del suelo y los de financiación. Entre los instrumentos de planificación, están el Plan de Ordenamiento Territorial y aquellos que actúan en sectores específicos que requieren un proceso adicional de planificación, es decir, desarrollan las disposiciones adoptadas en los componentes estructural y general del Plan de Ordenamiento Territorial para concretarlas en proyectos específicos; se dividen en: Planes Especiales, Planes Parciales y Actuaciones Urbanas Integrales o Macroproyectos Urbanos. Los Planes Especiales, que complementan el POT, se clasifican en: Plan Especial Temático –de espacio público, equipamientos, patrimonio, movilidad, servicios públicos, vivienda y suelo–, Planes Especiales Territoriales en Suelo Urbano –propuestas de estructuración de grandes porciones del suelo urbano– y Planes Especiales Rurales –para reordenar porciones del territorio rural y fijarles condiciones específicas para su desarrollo–. Los Planes Parciales son instrumentos de planificación y gestión para el desarrollo y complemento de los POT en áreas determinadas de suelo urbano o de expansión que deben desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales. Las Actuaciones Urbanas Integrales o Macroproyectos son operaciones de gran escala e impacto en la estructura y la organización espacial urbana, en el crecimiento general de la ciudad o la región y en la calidad de vida de la población.

En el caso de la Argentina, la Provincia de Buenos Aires cuenta con el Decreto-Ley 8912/77, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo que establece que el proceso de planeamiento se instrumenta en cuatro etapas sucesivas que se considerarán como partes integrantes del Plan de Ordenamiento: Delimitación preliminar de áreas, Zonificación según usos, Planes de ordenamiento municipal y Planes particularizados. La *Delimitación preliminar de áreas* es el instrumento técnico-jurídico de carácter preventivo que tiene como objetivo reconocer la situación física existente en el territorio de cada municipio, delimitando las áreas urbanas y rurales y eventualmente zonas de usos específicos en el que

⁷ AA.VV. Estrategias de participación ciudadana en la revisión y ajuste del POT Medellín 2005. Conceptos básicos del Plan de Ordenamiento Territorial. Cartilla ciudadana de preguntas y respuestas. Disponible en: http://www.academia.edu/8068972/ESTRATEGIA_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_EN_LA_REVISIY_AJUSTE_AL_POT

se pueden establecer lineamientos generales sobre ocupación y subdivisión del suelo. La *Zonificación según usos* es el instrumento técnico-jurídico que establece las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de ellas. El *Plan de Ordenamiento* es el instrumento que permite la organización física del territorio, estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones, mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo, en el cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado; se fijan aquellos sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, consolidados, o de reserva, determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas sobre características morfológicas. El *Plan particularizado* es el instrumento técnico-jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos, pudiendo abarcar áreas pertenecientes a partidos linderos.

Por su parte, la Provincia de Mendoza también cuenta con la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo N° 8051/09, en la que se establecen, entre otros, los siguientes tipos de planes: Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, Planes Sectoriales o Intersectoriales, Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones, otros).

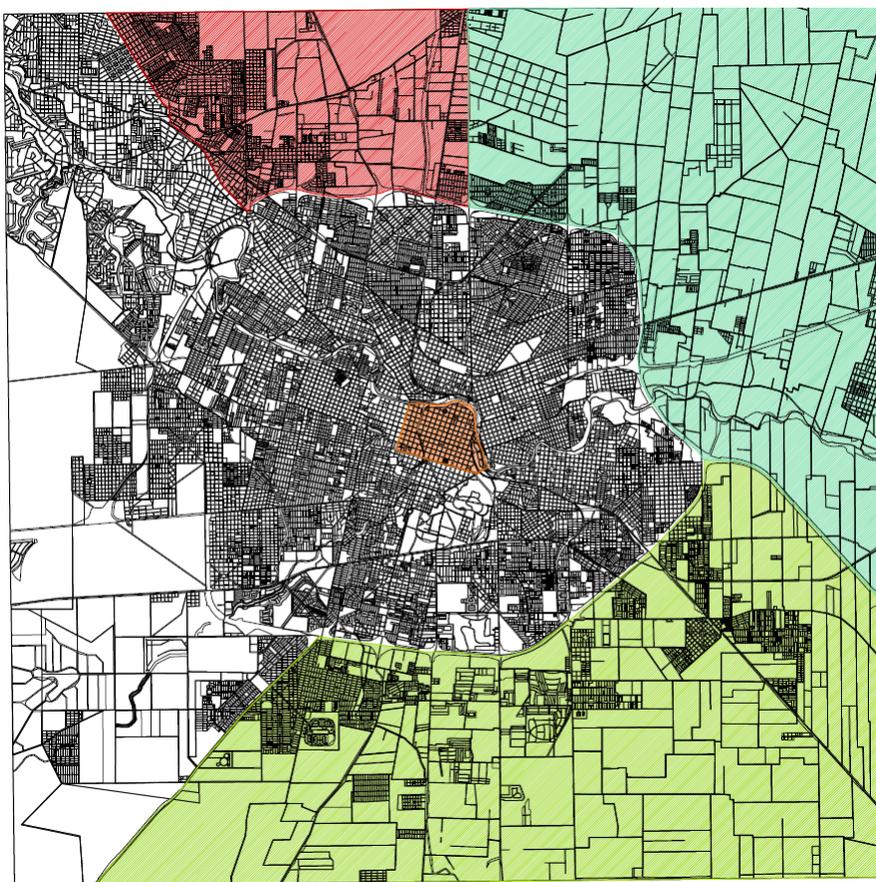
En el caso de la Provincia de Córdoba, no existe legislación que establezca directrices de planificación ni categorías de planes para los diversos ámbitos de actuación. Cada municipio o comuna decide si asume como política pública la planificación urbanística y a través de qué tipo de instrumentos.

Y en el caso del Municipio de Córdoba, que conforma el segundo conglomerado metropolitano del país en términos demográficos y funcionales, es bien llamativo que no cuente con un Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial en el que se hayan planteado las directrices y los lineamientos de la organización estructural del ámbito municipal actual y en un determinado horizonte temporal. Si bien se han realizado significativos estudios –tanto en el ámbito municipal como académico–, algunos con mayor profundidad y rigurosidad que otros, y se han planteado diversas propuestas tanto integrales como sectoriales para el desarrollo urbano-territorial, lo cierto es que el Municipio de Córdoba no cuenta con un Plan implementado por Ordenanza que establezca una estrategia de organización físico-espacial-

funcional que guíe y oriente los procesos de transformación urbana en un determinado horizonte temporal.

Cabe señalar que la Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba ADEC es quien está realizando estudios de base para una planificación parcial por áreas. En el marco del Plan Estratégico de ADEC 2016-2020, surge el “Plan de desarrollo territorial de la ciudad de Córdoba y su Área Metropolitana”, el cual contiene el programa de “Fortalecer las condiciones del territorio y la ciudad para la producción y la inversión”. Dentro del mismo, se están desarrollando dos estudios: el de la Zona Sur y el de la Zona Este. Ambos se integran a los ya realizados para la Zona Norte y para el Área Central. Actualmente se está ejecutando el Plan de la Zona Norte.

Figura N° 2: Plano de Delimitación de las Zonas de Estudio convocatorias ADEC 2015-2017



Fuente: elaboración propia con base en la información de ADEC.

EL CASO DE LA METRÓPOLIS CÓRDOBA

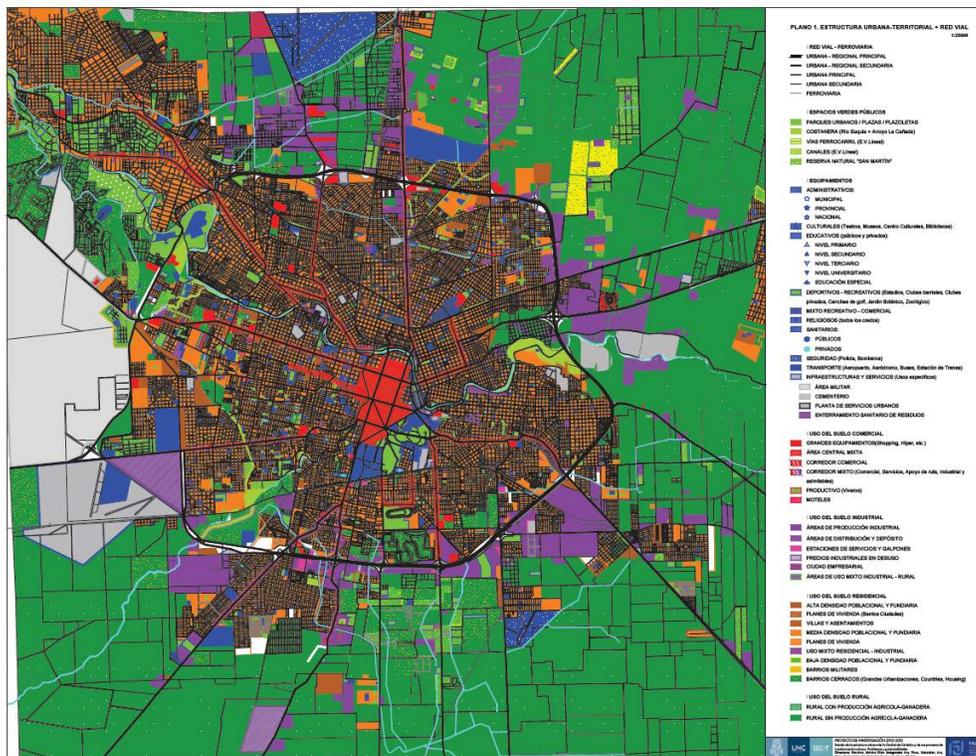
En el proyecto de investigación se pretende identificar en la metrópolis Córdoba, aquellas áreas clave que se encuentran en sectores urbanos en procesos de renovación y/o consolidación urbana, que evidencian signos de fragmentación urbana, en las cuales ensayar diversas herramientas urbanísticas.

Para ello, primero se hizo un reconocimiento de la organización actual de la estructura urbano-territorial del ámbito del radio municipal.

Caracterización físico-espacial escala de todo el ámbito territorial municipal

La estructura urbana-territorial de la metrópolis Córdoba es radiocéntrica y está determinada por el sistema vial urbano-metropolitano. Se organiza en un mosaico urbano conformado por las siguientes áreas y ejes: un área central fuertemente concentrada, una extensa área pericentral que bordea a la anterior, una más extensa área periférica interior a la Av. de Circunvalación y otra periférica exterior a dicha avenida, un área rural hasta el límite del Radio Municipal, coincidente con el del Departamento Capital; el corredor Noroeste de la ciudad y varios ejes vinculados tanto con las vías urbano-regionales como con las vías urbanas principales.

Figura N° 3: Estructura Urbano-Territorial del Municipio de Córdoba



Fuente: “Estudio de la estructura urbana de la Ciudad de Córdoba y de sus procesos de transformación urbana. Problemas y potencialidades”, Proyecto de Investigación 2012-2013. Subsidios SECyT, UNC.

El **área central** se caracteriza por tener una gran mixtura de funciones centrales (comerciales, de servicios, administrativas, financieras, gastronómicas, recreativas nocturnas, etc.), importante presencia de equipamientos de escala urbana y regional y uso del suelo residencial de alta densidad poblacional. Es un área fuertemente estructurada, a la que confluyen todas las vías de acceso regional y las urbanas principales. Por otra parte, es un área altamente consolidada tanto por su densidad fundiaria como por la cobertura de infraestructuras, si bien con problemas de capacidad de abastecimiento por falta de oferta instalada. Por ser el área funcional y simbólica de referencia a escala urbana, metropolitana y regional, tiene una alta concentración de tránsito local y regional que genera serios problemas de congestión vehicular y de pérdida de accesibilidad.

El **área pericentral** –en el entorno de toda el área central– tiene una gran extensión y está constituida, principalmente, por los barrios tradicionales que surgieron con las primeras expansiones urbanas del trazado colonial, y otros barrios vinculados con estos. Tiene un uso del suelo predominantemente residencial de media y media alta densidad poblacional mixturado con uso del suelo comercial y equipamientos de escala barrial, sectorial y urbana con diversa intensidad según el sector y su proximidad al área central. Presenta diversidad de situaciones de estructuración, las cuales están dadas tanto por vías de acceso regionales como por vías urbanas e intersectoriales; también estas vías y las trazas de algunos tendidos del ferrocarril, conforman los bordes que determinan diferentes sectores urbanos. En general, presenta un alto nivel de consolidación tanto por su densidad fundiaria como por la cobertura de infraestructuras, pero también, por manifestar, en algunos barrios, procesos de renovación urbana con densificación tanto parcelaria, edilicia como en altura, alentados por las normas vigentes, pero sin previsión de mejoramiento del soporte infraestructural. Dos barrios están evidenciando un acelerado proceso de renovación urbana predominantemente con densificación en altura alentada por las normas vigentes, además de la incorporación de una gran variedad de usos del suelo comerciales, de servicios generales, administrativos y recreativos: barrios Nueva Córdoba y Gral. Paz, y más recientemente, Barrio Güemes.

El **corredor Noroeste** tiene características similares al área pericentral, con la particularidad de tener una conformación predominantemente lineal estructurado por las Avenidas Octavio Pinto-Rafael Núñez-Donato Álvarez.

El **área periférica interior a la Av. de Circunvalación** se caracteriza por tener una mixtura de situaciones en cuanto a los trazados urbanos, loteos y formas de ocupación del suelo, con tejidos residenciales de diferentes densidades poblacionales, desde muy bajas a bajas y medias, con situaciones puntuales de altas densidades poblacionales, con algunos puntos de densificación en altura, con presencia de uso del suelo comercial de escala barrial y/o sectorial, y en las vías principales, de escala

urbana y regional; presenta además equipamientos de escala barrial y sectorial, predominantemente. Es un área bastante extensa y diferenciada según los diversos sectores urbanos, y en general, tiene escasa estructuración. Los diversos barrios que la conforman presentan dinámicas urbanas diferentes, ya que hay situaciones de alta consolidación según la densidad fundiaria pero media a baja si se considera la cobertura y/o calidad de redes de infraestructura; otros barrios están proceso de consolidación tanto por densificación fundiaria como por la cobertura de las infraestructuras.

El **área periférica exterior a la Av. de Circunvalación** se caracteriza por estar constituida por una yuxtaposición de trazados urbanos, suburbanos y rurales, con una gran mixtura de usos no compatibles, entre los que se destacan los industriales de gran escala y los usos productivos rurales junto a los residenciales; equipamientos educativos y recreativos de gran escala, aeródromos, aeropuerto, usos militares y uso del suelo rural; usos del suelo residenciales tipo countries, barrios cerrados y chacras, planes masivos de viviendas y asentamientos informales, generalmente en un trazado que presenta fuertes rupturas en la red vial. El área tiene baja a nula estructuración; la misma sólo se evidencia a nivel radial por las vías regionales de acceso, pero las vinculaciones concéntricas son muy débiles, y sólo por tramos. Es un área con una dinámica urbana caracterizada por procesos de extensión urbana difusa y fragmentada y con fuerte segregación socio-territorial.

El **área rural** está conformada por el espacio territorial en el que se desarrollan la producción agropecuaria intensiva y extensiva y sus actividades complementarias, actividades extractivas, actividades industriales, con la mixtura de enclaves de urbanizaciones residenciales abiertas y cerradas, de diversos y contrapuestos niveles socio-económicos.

Los **ejes** vinculados a las vías urbanas urbano-regionales y vías urbanas principales se caracterizan por tener un uso del suelo predominantemente comercial y de servicios –con fuerte presencia de usos del suelo de servicios vinculados con el tránsito rodado– mixturado con uso del suelo residencial y algunos equipamientos comerciales de gran escala, y equipamientos administrativos públicos –por ejemplo, los Centros de Participación Comunal CPC–.

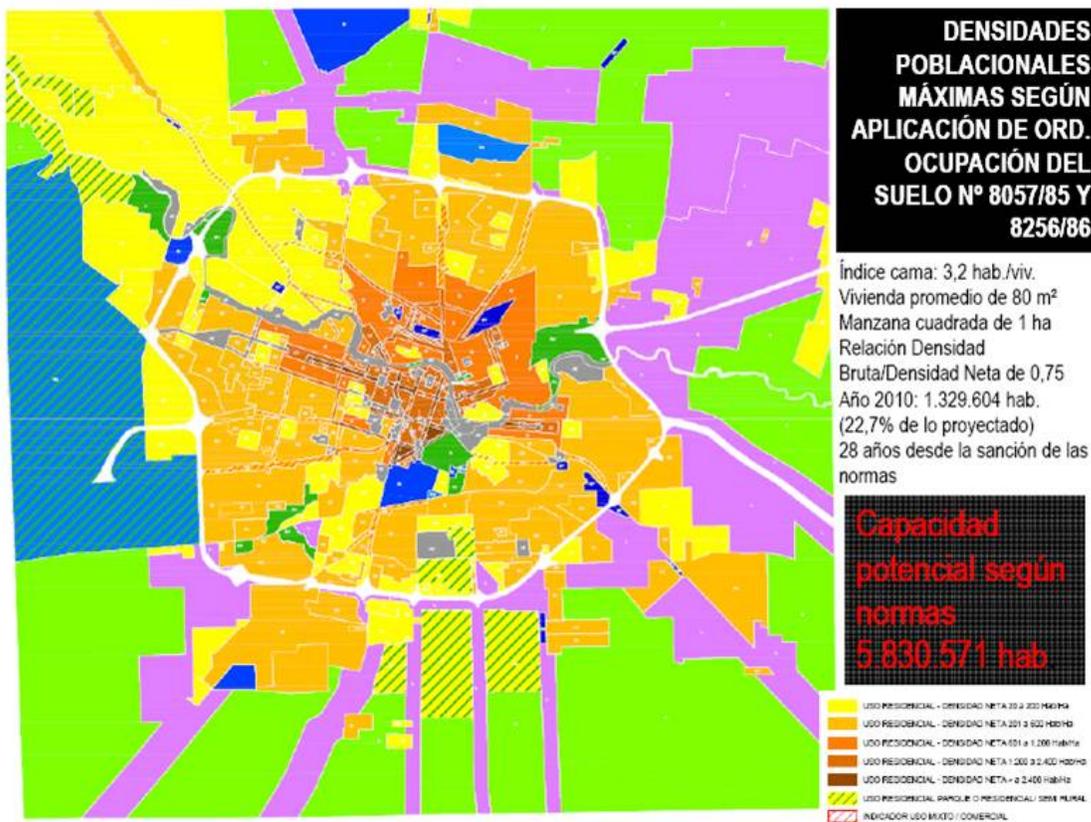
No obstante carecer de un plan integral de ordenamiento, el Municipio de Córdoba cuenta desde hace más de 30 años con un conjunto de normas urbanísticas plasmadas en sendas Ordenanzas Municipales que fueron promulgadas originalmente entre 1985 y 1986 –que a la fecha cuentan con varias modificaciones–, en las que se regulan la subdivisión del suelo, las formas de ocupación del suelo y los usos del suelo. Estas normas fueron elaboradas por equipos técnicos municipales con base en varios estudios urbanísticos que se venían desarrollando en el Municipio pero que nunca se concretaron en un plan. Una cuestión a señalar es que las normas de subdivisión del suelo y las de ocupación del suelo

tienen sus propias zonificaciones pero que no se corresponden unas con otras. En el caso de las normas de ocupación del suelo, se establecieron zonas designadas por letras –A, B, C, D, E, F, G, H, U, W y Z–, y con subcategorías –1 a 4–, cuya ubicación en la ciudad es diversa e independiente de las condiciones topográficas y ambientales, por lo que una zona C1 puede estar tanto en el Sector Este como en el Oeste, Norte o Sur. Por otra parte, la formulación de los indicadores urbanísticos de ocupación del suelo se realizó sobre un lote tipo ideal que en la realidad, prácticamente no existe, por lo que se genera una gran heterogeneidad morfológica de los tejidos urbanos, cuyo principal problema no radicaría sólo en esta diversidad sino en las inadecuadas condiciones de calidad ambiental que se producen, dado que por otro lado, no se consideraron variables ambientales y bioclimáticas.

A los efectos de poder determinar la cota poblacional que alcanzaría la ciudad de Córdoba en su Radio Municipal si se aplicaran los indicadores urbanísticos de las Ordenanzas de Ocupación del Suelo (FOS, FOT, perfiles y altura de la edificación) en su máximo aprovechamiento, se realizó un análisis de las densidades poblacionales emergentes, lo que dio por resultado que la población total que alcanzaría la ciudad según estas normas, sería de 5.830.571 habitantes. Según el Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010, Córdoba contaba con 1.329.604 hab., es decir, solo el 23% de lo que admitirían las normas. Este dato alerta sobre la crítica situación a la que tendería Córdoba de no hacerse una revisión urgente de las normas de ocupación del suelo vigentes pensando en las limitaciones que tiene tanto el soporte natural como infraestructural de esta ciudad, fundamentalmente, en lo referido a la provisión de agua potable, desagües cloacales y capacidad de carga de la red vial.

Otro aspecto a considerar es que zonas que tienen un potencial constructivo análogo, presentan diversas dinámicas según las fuerzas del mercado inmobiliario, y en unos casos, la ciudad se construye utilizando los índices normativos en su totalidad, y en otras, sólo parcialmente. De este modo, existen amplias zonas de la ciudad donde la normativa promueve un uso intensivo del suelo con modalidades de vivienda agrupada y colectiva, no obstante lo cual, sigue predominando la vivienda individual, quizás por patrones culturales de la población. Esto se observa claramente en todo el cuadrante Noreste. Por otra parte, algunos desarrollistas urbanos han logrado beneficios superiores a los permitidos por las normas vigentes para los índices de ocupación del suelo.

Figura N° 4: Densidades poblacionales máximas según normas de ocupación del suelo



Fuente: “*Estudio de la estructura urbana de la Ciudad de Córdoba y de sus procesos de transformación urbana. Problemas y potencialidades*”, Proyecto de Investigación 2012-2013. Subsidios SECyT, UNC.

Las transformaciones socio-territoriales que se vienen produciendo en la estructura urbano-territorial del ámbito municipal de la ciudad de Córdoba, evidencian la necesidad del replanteo de las normas vigentes como también habría que revisar ciertos convenios urbanísticos y algunos proyectos públicos municipales y provinciales; tal revisión debería sustentarse en el planteo de una estrategia de ordenamiento urbano-territorial ambiental de mediano-largo plazo que se fundamente en estudios urbanísticos interdisciplinarios que permitan determinar, entre otros, las potencialidades, limitaciones y condicionantes del soporte natural e infraestructural, del parcelamiento y las condicionantes ambientales.

Caracterización de la zona periférica Sur de la ciudad de Córdoba

Como consecuencia de todo lo expuesto, en la estructura urbano-territorial de Córdoba coexisten dos patrones y lógicas de desarrollo urbano: por un lado, la renovación y densificación en el área central, barrios pericentrales y sobre ejes, nodos o polígonos específicos dentro de la ciudad consolidada; y por

el otro, la expansión periférica indiscriminada, con un acelerado e irracional cambio de usos y formas de ocupación del suelo.

Los datos sobre segregación y de redistribución de la población indican que en las periferias de la ciudad predominan áreas residenciales con segregación por pobreza y que aunque hacia principios del siglo XXI, los hogares pertenecientes al extremo superior de la escala educativa comienzan a abandonar sus tradicionales zonas de residencia, y a ocupar zonas periféricas anteriormente caracterizadas como pobres o heterogéneas, atraídos por la oferta de urbanizaciones cerradas, este diseño, sumado a la significativa superficie de los proyectos, posibilitó el reforzamiento de las distancias sociales entre estos sectores y aquellos que residían con anterioridad en esas zonas (Molinatti, 2013)⁸.

En esta ponencia interesa reflexionar sobre el **área periférica Sur externa a la Av. Circunvalación**.

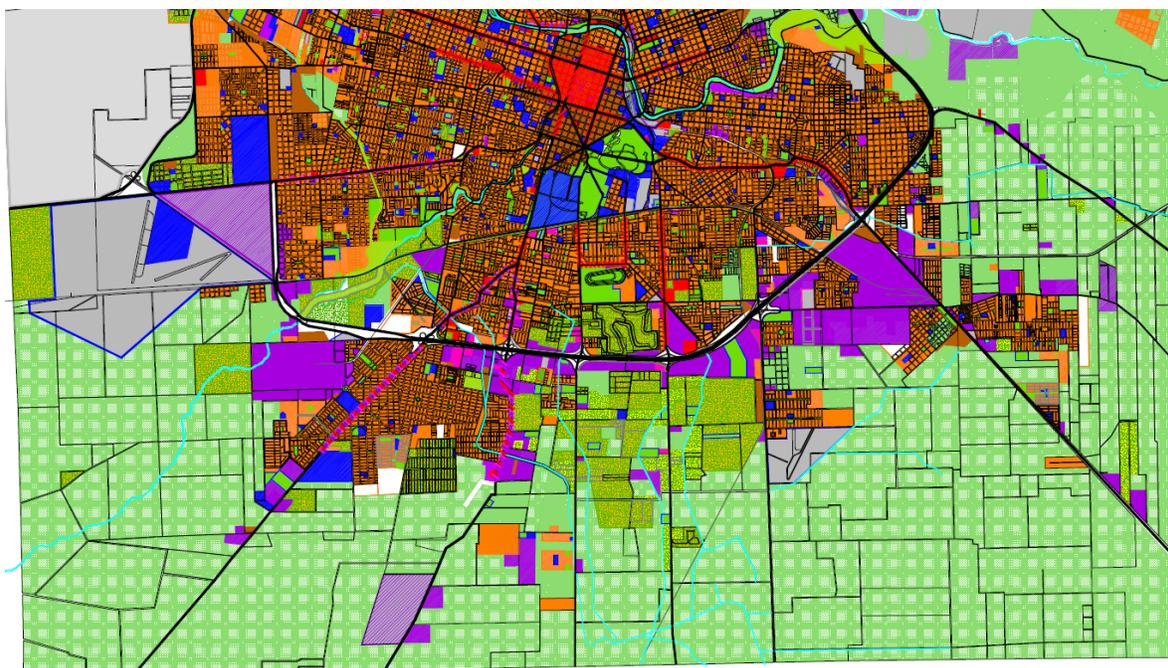
Se podrían sintetizar sus características del siguiente modo: paisaje con yuxtaposición de trazados urbanos, suburbanos y rurales, con fuertes rupturas en la trama vial; gran mixtura de usos incompatibles como ser, los industriales y productivos rurales junto a los residenciales; equipamientos educativos y recreativos de gran escala, aeródromo, y usos militares. Respecto de los usos del suelo residenciales, estos presentan diversos patrones morfológicos y socio-territoriales: countries, barrios cerrados y barrios-chacras, barrios abiertos, barrios de planes sociales de viviendas estatales y de cooperativas y asentamientos informales. Entre los barrios abiertos, se destaca el tradicional barrio Villa El Libertador –con una importante cantidad de habitantes y centralidades propias–; respecto de los barrios de planes sociales de vivienda y los denominados ciudades-barrio del Programa del Gobierno provincial, se encuentran–Barrio Ciudad Ampliación Cabildo, Hogar Clase Media Barrio Cabildo, Barrio La Esperanza, Barrios Nuestro Hogar I y Nuestro Hogar III, Barrios-Ciudad Obispo Angelelli 1ª y 2ª Etapa– y también a algunos asentamientos marginales –Villa El Piolín. Coexisten estos barrios con urbanizaciones residenciales especiales como los barrios cerrados y/o countries Fortín del Pozo, Campiña del Sur, La Santina, Las Marías; Chacra Escondida, Country El Arado, Country Los Mimbres, Cañuelas Country Golf, Cañuelas Village, Barrio Cerrado El Horneo, Green Ville, Country Fincas del Sur, Country Viejo Algarrobo, Valle Cercano Urbanización, Country El Algarrobo, Country Quintas del Sur (Jireh Dorf). Según datos de la Municipalidad de Córdoba, con las urbanizaciones en ejecución y previstas en este sector, se prevé la incorporación de unos 36.000 habitantes.

⁸ Molinatti Florencia. (2013). Segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba (Argentina): tendencias y patrones espaciales. Revista INVI del Instituto de la vivienda / Facultad de Arquitectura y Urbanismo / Universidad de Chile. Vol 28, No 79.

Esta diversidad de patrones residenciales, conviven con predios y equipamientos de sindicatos, depósitos de empresas de transporte, clubes, canchas y predios deportivos, equipamientos educativos públicos y privados (Campus Universidad Católica de Córdoba, Campus de la Universidad Tecnológica de Córdoba, Colegio Secundario Villa Eucarística); actividades productivas diversas (Maderas Moconá, Pinturas Crema, planta productora de asfaltos), actividades industriales importantes (entorno a la Av. Circunvalación, al camino interfábricas –Parque Industrial Ferreyra, FIAT–), variados desarrollos productivos rurales (como avícolas), y componentes de infraestructura y servicios urbanos (enterramiento sanitario, antenas, etc.).

Carlos Maiolino, especialista del sector industrial, comenta que: *“en sus comienzos, el punto de mayor concentración industrial en la ciudad se encontraba sólo en barrio Los Boulevares (zona Norte) pero, con el correr de los años la mayoría de las empresas comenzaron a establecerse en zona Sur debido a la presencia de automotrices que están ubicadas en esa área, como Fiat, Iveco y Renault”*. Y agrega el especialista que *“Eligen esta zona por su fácil salida a cualquier punto del país y, además, porque son las áreas con los patrones más altos: toda la zona de Los Boulevares, la zona Sur, la colectora, Camino Interfábrica y Barrio Ferreyra”*.

Figura N° 5: Estructura urbano-territorial de la Zona Sur del Municipio de Córdoba. 2014



Referencias: las mismas de la Figura N° 3.

Fuente: *“Estudio de la estructura urbana de la Ciudad de Córdoba y de sus procesos de transformación urbana. Problemas y potencialidades”*, Proyecto de Investigación 2012-2013. Subsidios SECyT, UNC..

Figura N° 6: Proceso de expansión urbana de la zona Sur de Córdoba 2002-2017

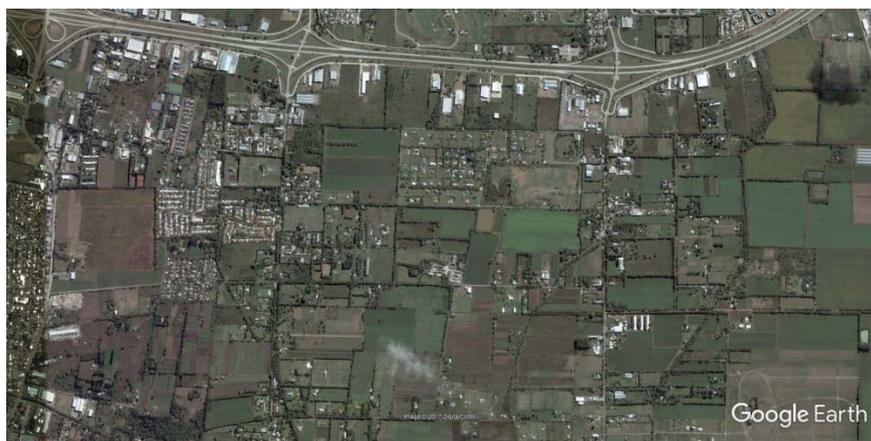


Imagen satelital de la Zona Sur.
10-04-2002

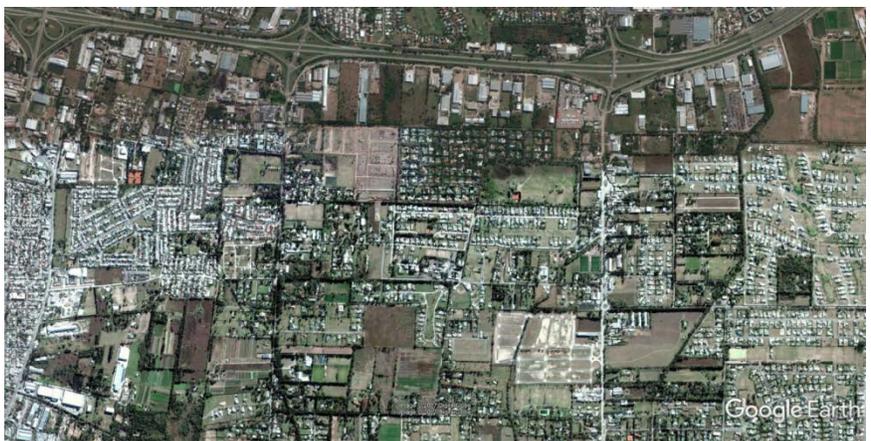


Imagen satelital de la Zona Sur.
09-06-2017



Paisaje del espacio público

Fuente: imágenes satelitales Google Earth y peatonal Street View.

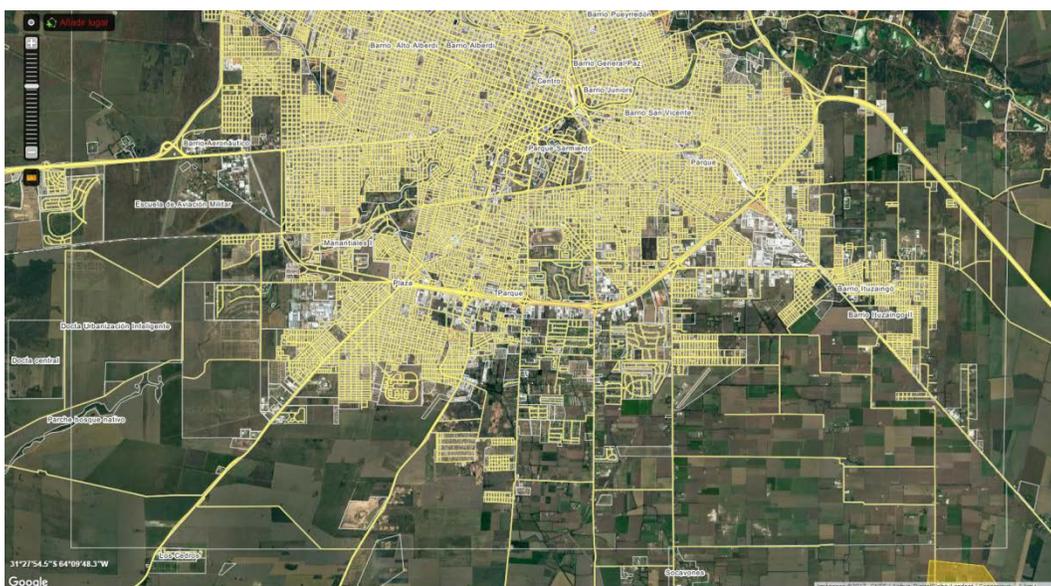
En síntesis, la zona Sur se caracteriza por procesos de extensión urbana difusa y fragmentada y con fuerte segregación socio-territorial, con baja a nula estructuración, accesibilidad y conectividad; la misma sólo se evidencia a nivel radial por las vías regionales de acceso, pero las vinculaciones concéntricas son muy débiles, y sólo por tramos; déficit de transporte público; la densidad fundiaria es muy variada y mixturada; la cobertura de redes de infraestructura es muy dispar según los usos y los niveles socio-económicos de los grupos sociales; hay incompatibilidad de usos del suelo/actividades, segregación y fragmentación socio-espacial; pérdida de la superficie del cinturón verde.

A este respecto, la filial local de la Federación Agraria Argentina señala que *hace 15 años existían 12 mil hectáreas destinadas a la producción en el cinturón verde, y hoy apenas suman 4.500, de las cuales solamente 1.500 están en la zona sur*⁹. Y Juan Perlo, presidente de la Asociación de Productores

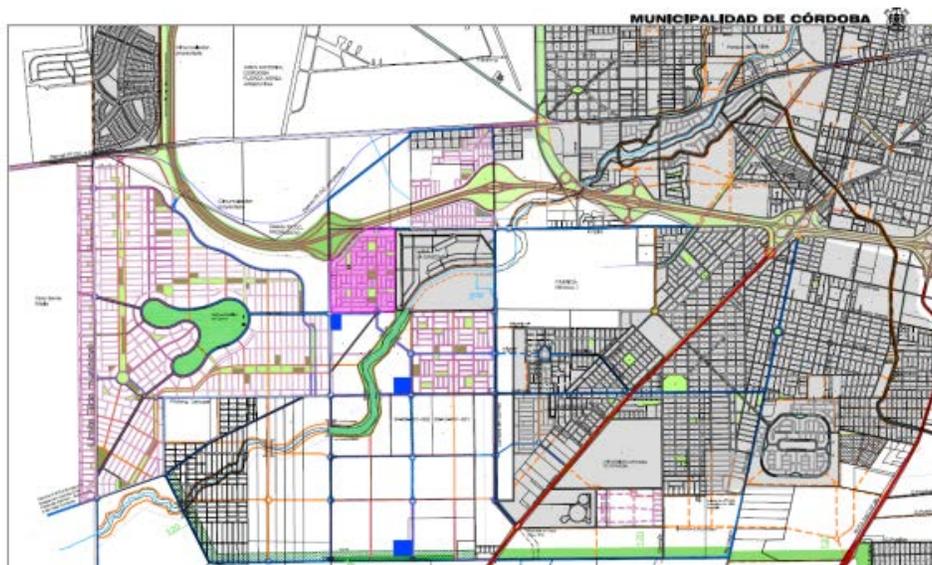
⁹ <http://www.unciencia.unc.edu.ar/2014/noviembre/el-sur-de-la-ciudad-de-cordoba-cada-vez-mas-fragmentado>

Hortícolas de la Provincia de Córdoba (Aproduco) indica que “En camino San Antonio y camino San Carlos queda poca tierra cultivable. Ya hay barrios pegados a las quintas. Vienen las inmobiliarias y te dicen ‘este campo vale tantos millones de pesos’ y, si sabés administrar, tenés para dos o tres generaciones. Sacando verdurita, no”. Según Aproduco, “la mitad del total de la superficie destinada a cultivos hortícolas fue mutando a barrios cerrados y urbanizaciones entre los años 2000 y 2010. Otro 40 por ciento se utiliza para el cultivo de papa y zanahoria y sólo el 10 por ciento restante continúa produciendo verdura de hoja”.

Figuras N° 7 a y b: Trazados, loteos y urbanizaciones de la Zona Sur Córdoba



Fuente: imagen satelital Wikimapia.



Fuente: cartografía Dirección de Planeamiento Urbano. Municipalidad de Córdoba.

Figura N° 8: Yuxtaposición de trazados, tejidos urbanos y espacio público en la Zona SurCórdoba



Fuente: imágenes Google Earth y Street View.

Tal como señala la Dra. Luciana Búffalo (2012-2013)¹⁰, la zona Sur es: “*un mosaico de conflictos*”, en donde las superficies destinadas originalmente a actividades productivas agrícolas e industriales proliferan urbanizaciones residenciales para sectores medios altos. Presión inmobiliaria e incremento en el precio de la tierra que alienta la expulsión de actividades productivas, así como la reducción de áreas cultivadas en el “cinturón verde” cordobés. Rutas de acceso utilizadas tradicionalmente para actividad industrial y agrícola destinadas hoy también a servicios de áreas residenciales. (...) afloran problemas de equipamiento, transporte, congestión de tránsito y desarticulación territorial, aunados al elevado costo que implica extender la infraestructura de servicios urbanos”.

¹⁰ Búffalo, Luciana. Directora. Proyecto de Investigación Secyt 2012-2013: “Reestructuración productiva y conflicto territorial: dinámica industrial en la Región Metropolitana Córdoba posconvertibilidad”.- Grupo de Investigación en Industria, Territorio y Trabajo (GIITT), Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Humanidades.

Figura N° 9: Yuxtaposición de trazados, tejidos urbanos y espacio público en la Zona Sur Córdoba



Fuente: imágenes Google Earth y Street View.

CONCLUSIONES

Es evidente que la metrópolis Córdoba está sufriendo varios de los procesos que se indicaron en el marco teórico-conceptual, siendo los más negativos para un posible desarrollo sustentable, los siguientes:

- ✓ Proceso de degradación de su área central que se evidencia en la calidad y estado de su espacio público, en la pérdida de actividades económicas y residenciales, en la existencia de ámbitos turgurizados, en la desertización de algunos lugares durante los horarios no laborables y en los niveles de congestión y de contaminación.
- ✓ Procesos de suburbanización y periurbanización dispersa y fragmentada con yuxtaposición inconexa de sectores de riqueza –barrios cerrados, countries, megaemprendimientos comerciales– y zonas de pobreza –asentamientos informales, barrios-ciudad, barrios de cooperativas y de planes de vivienda social estatal–, con la consecuente extensión de la infraestructura y de los recorridos del transporte público y privado y la dispersión de orígenes y destinos, con altos costos por incremento de las distancias generando deseconomías de urbanización.

- ✓ Enclaves de áreas residenciales verticalizadas, en las que se repite el edificio de departamentos en altura, con un diseño estandarizado y repetitivo.
- ✓ Existencia de áreas vacías/vacantes por obsolescencia funcional, especialmente las vinculadas con los terrenos del ferrocarril y con instalaciones militares, que actualmente producen fragmentación de la trama urbana, y que serían apropiadas para actuaciones mixtas público-privadas.
- ✓ Degradación del ambiente natural con compromiso de los recursos no renovables por la pérdida de biodiversidad y de tierras productivas debido al consumo de suelo rural para actividades residenciales, y modificación de los regímenes naturales de drenaje hídrico con riesgo de inundaciones.

Es urgente entonces, que desde la gestión municipal de Córdoba se asuma la necesidad de desarrollar procesos de planificación local utilizando aquellas herramientas urbanísticas que más se adaptan a su realidad jurídico-administrativa.

Sería fundamental desarrollar un conjunto interrelacionado de planes, a diversas escalas y con visión integral y transdisciplinaria. A escala de todo el ámbito del radio municipal, se podría plantear un Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial; a escala de macro-áreas, como la Norte, Este, Sur, Oeste y Centro, se deberían plantear Planes Parciales y/o Planes Especiales; a escala de áreas de oportunidad, concretar Proyectos Urbanos; para espacios públicos significativos, plantear proyectos específicos pero integrados en programas y en los diversos planes.

El planteo de las estrategias de ordenamiento urbano-territorial ambiental que emanen de los planes para las distintas escalas indicadas, deberían ser los ejes orientadores para la revisión de las normas urbanística desde un enfoque integral.

Además, los planes deberían conformar el marco referencial para los proyectos de obras públicas municipales y provinciales que contribuyan a mejorar la estructuración urbana-territorial del ámbito municipal, y su articulación con los municipios que conforman el área metropolitana.

Tal como señala Guillermo Curtit¹¹: *“pensar la ciudad sustentable implica, entre otras acciones, oponer a la ciudad “extensa y difusa” una más “compacta y diversa”, menos consumidora de energía, espacio y tiempo; atender a la relación entre densidad poblacional y compacidad urbana; observar los niveles de heterogeneidad social y funcional; favorecer las condiciones de accesibilidad y la apropiación de los espacios públicos con el fin de generar “ámbitos de ciudadanía”, lugares de intercambio, de pertenencia e identidad conectivamente construidos”*.

¹¹ Curtit, Guillermo. Ciudad. Gestión Local y Nuevos desafíos ambientales. Reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios. Buenos Aires. Espacio Editorial. 2003.

BIBLIOGRAFÍA

- ➔ AA.VV. Estrategias de participación ciudadana en la revisión y ajuste del POT Medellín 2005. Conceptos básicos del Plan de Ordenamiento Territorial. Cartilla ciudadana de preguntas y respuestas. Disponible en:
http://www.academia.edu/8068972/ESTRATEGIA_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_EN_LA_REVISION_Y_AJUSTE_AL_POT.
- ➔ Búffalo, Luciana. Directora. Proyecto de Investigación Secyt 2012-2013: “*Reestructuración productiva y conflicto territorial: dinámica industrial en la Región Metropolitana Córdoba posconvertibilidad*”.- Grupo de Investigación en Industria, Territorio y Trabajo (GIITT), Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Humanidades.
- ➔ Curtit, Guillermo. Ciudad. Gestión Local y Nuevos desafíos ambientales. Reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios. Buenos Aires. Espacio Editorial. 2003.
- ➔ Etualain, Juan Carlos. Innovaciones en la gestión urbanística publica de metrópolis centrales. Aportes teóricos e instrumentales. Publicación Premio Anual de Arquitectura 2.000 del CAPBA Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. 2000. (*No disponible en internet actualmente*).
- ➔ Etualain, Juan Carlos. Gestión urbanística y proyecto urbano. Modelos y estrategias de intervención. Nobuko Ediciones. Buenos Aires. 2009.
- ➔ Gaja i Díaz, Fernando. *Urbanismo y Sostenibilidad ¿una contradicción en los términos?* Revista Ingeniería y Territorio N° 75 de 2006 “La ciudad habitable”. Revista del Colegio de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, España. Disponible en: <http://www.ciccp.es/revistaIT/textos/pdf/04-Fernando%20Gaja%20i%20D%C3%ADaz.pdf>
- ➔ García Vázquez, Carlos. Ciudad hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI. Editorial Gustavo Gili. Barcelona. 2004.
- ➔ Gargantini, Daniela, et al. Tierra de Conflictos. RED CIUDADANA NUESTRA CÓRDOBA. Secretaría de Investigación UCC. Córdoba. 2016.
- ➔ Karol, J.; Aón, L.; Martini, I.; Pistola, J.; Salas Giorgio, R. (Comp.). Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura. Presentación. Libro E-Book ISBN 978-950-34-1133-9 - CDD 307.12. 1ª edición - La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2014.

- ➔ Molinatti, Florencia. Segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba (Argentina): tendencias y patrones espaciales. Revista INVI del Instituto de la vivienda / Facultad de Arquitectura y Urbanismo / Universidad de Chile. Vol 28, No 79. 2013.
- ➔ Reese, Eduardo. Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Disponible en: Revista Digital Carajillo de la Ciudad, del Programa Gestión de la Ciudad. Octubre 2011. Disponible en: http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm
- ➔ Sánchez, Mónica. Directora. Proyecto SECyT 2012-2013. *Estudio de la estructura urbana de la Ciudad de Córdoba y de sus procesos de transformación urbana. Problemas y potencialidades*. Informe Final. Córdoba. 2014.
- ➔ <http://www.unciencia.unc.edu.ar/2014/noviembre/el-sur-de-la-ciudad-de-cordoba-cada-vez-mas-fragmentado>