

EL TERRITORIO METROPOLITANO DE CÓRDOBA, SUS ORÍGENES EN LOS PLANES¹

Autor: **Arq. Mariana Debat**
Universidad Nacional de Córdoba
Director de tesis: Joaquín Sabaté
mariandebat@gmail.com

RESUMEN

Cada vez más, los problemas urbanos se dirimen en contextos territoriales. Si bien los orígenes del enfoque territorial datan desde hace muchas décadas, en Argentina es a partir de 1940 cuando algunos planes y artículos coinciden en hablar de la relación campo-ciudad integrada. Y, para mediados de 1960, coincidiendo con el acelerado proceso de urbanización que experimenta Latinoamérica, en las principales ciudades argentinas, se elaboran una serie de planes que introducen la idea de área metropolitana. Dos serían las causas que confluyen hacia esta nueva mirada y que dan origen a los planes territoriales-metropolitanos. En primer lugar, el contexto histórico y territorial de mediados de los años sesenta; y en segundo, las iniciativas urbanísticas europeas de los años sesenta, que conducen hacia una planificación regional. El objetivo de este texto es estudiar las principales ideas contenidas en los primeros planes metropolitanos de la ciudad de Córdoba, entendidos como experiencias prácticas de planificación territorial y como origen del espacio que hoy denominamos "territorio metropolitano" de Córdoba.

Palabras clave: planificación, proyecto territorial, planes metropolitanos, Córdoba

ABSTRACT

Increasingly, urban problems are settled in territorial contexts. While the origins of the territorial approach date back many decades, in Argentina is from 1940 when some plans and articles speak of the rural-urban relationship. By mid-1960, coinciding with the accelerated process of urbanization experienced by Latin America, the main Argentine cities produced a series of plans that introduce the idea of metropolitan area. Two would be the causes that give rise to territoriales-metropolitanos plans. Firstly, the historical and territorial mid-1960s context; and secondly, the European urban development initiatives of the 1960s, leading to a regional planning. The objective of this text is to study the main ideas contained in the first Metropolitan plans of the city of Córdoba. They are understood as a practical planning experience and as the origin of the space that today we call metropolitan territory of Córdoba

Key words: planning, territorial project, metropolitan planning, Córdoba

¹ Parte de esta investigación está comprendida en la tesis doctoral en curso titulada Entre la Abstracción y la Realidad. Ideas y estrategias de ciudad en la construcción de Córdoba y Rosario, de la autora.

1. INTRODUCCIÓN

Cada vez más, los problemas urbanos no incumben solamente a la ciudad sino que las grandes cuestiones se dirimen en contextos territoriales más amplios. El crecimiento del suelo urbano, las relaciones sociales, las actividades económicas, la movilidad o los temas ambientales y paisajísticos, entre otros, no conocen de fronteras administrativas, sino que son reflejo de una realidad territorial. Ya a principios de los años ochenta Corboz afirmaba que el territorio estaba de moda y que este era el ámbito del lugar de los grandes problemas nacionales (Corboz, 2010) Indirectamente, la afirmación de Corboz esconde el reclamo de la planificación territorial.

Si bien los orígenes del enfoque territorial datan desde hace muchas décadas (Patrick Geddes, Lewis Mumford o Ebenezer Howard), es a mediados del siglo XX cuando, en los países con mayor tradición urbanística, la planificación territorial comienza a tomar protagonismo frente a la mirada parcial de los planes municipales. Y, aunque esta mirada parece ser un consenso entre técnicos y académicos, en la práctica sigue siendo aún un campo en exploración. En el caso argentino, aún se sigue reivindicando el estudio del territorio como lugar de proyecto solamente desde algunos sectores académicos.

Si bien en Argentina la planificación territorial es aún una deuda pendiente de las administraciones, ya en la década de 1940 algunos planes y artículos coinciden en hablar de la relación campo-ciudad como unidad de análisis. Y, para mediados de 1960, coincidiendo con el acelerado proceso de urbanización que experimenta Latinoamérica y las reflexiones en torno a esta problemática, en las principales ciudades argentinas, se elaboran una serie de planes urbanos que coinciden en cambiar la escala desde la que se aborda la ciudad, introduciendo lo que será el área metropolitana de influencia.

Dos son, a nuestro entender, las causas que confluyen hacia esta nueva mirada y que dan origen a los planes territoriales-metropolitanos en nuestro país. En primer lugar, el contexto de cambio en las relaciones territorio-ciudad. Y en segundo, las iniciativas urbanísticas europeas de los años sesenta, que conducen hacia una planificación regional en muchos países.

En este contexto, se encuentran planes como el plan Director de la Capital (Buenos Aires), al que acompaña un plan indicativo para la Región Metropolitana -1962- y la creación de la Prefectura del Gran Rosario, en 1969, como ejemplos tempranos. En la Provincia de Córdoba, es en 1968 cuando se comienza a plantear la necesidad de organizar un área metropolitana y es recién a partir de 1970 cuando se inician los estudios -que se publicarán en 1981- que sientan las primeras ideas. Es una serie de planes que se elaboran a partir de los años setenta los que, a pesar de sus deficiencias y limitaciones, han sido importantes en el contexto local porque constituyen la primera y única experiencia de intentos de planificación más allá de los límites administrativos de la ciudad de Córdoba hasta bien entrado el siglo XXI. Asimismo, han servido para construir, al menos de forma teórica, el espacio territorial metropolitano y la convicción de un camino hacia el cual debe tender la planificación en este contexto.

El principal objetivo de este texto es estudiar las principales ideas contenidas en los primeros planes metropolitanos de la ciudad de Córdoba, entendidos éstos como experiencias prácticas de la planificación territorial y como origen del espacio que hoy denominamos "territorio metropolitano" de Córdoba.

2. MODELO TERRITORIAL HEREDADO Y LAS TRANSFORMACIONES DE LAS RELACIONES CIUDAD TERRITORIO

La ciudad de Córdoba se funda el 6 de julio de 1573 y pertenece a la corriente colonizadora proveniente del Norte (que partía desde Lima e ingresa al territorio argentino por Salta y Jujuy).² El sitio seleccionado, a mitad de camino de las principales ciudades del Norte, Oeste y Sur de la colonia española, define desde sus inicios su carácter intermedidadora y su función inicial dentro del territorio sería de nexo entre el Norte y el Oeste del continente y un puerto sobre el Río de la Plata que evitara la complicada ruta de Panamá y comunicara directamente estos territorios con España a través del Atlántico Sur. (Foglia et. als., 1994:29)

Hasta bien entrado el siglo XIX el territorio próximo a la ciudad está conformado por el camino real que proviene del Norte y comunica con Bolivia y Perú y con Chile, a través de Cuyo al Oeste, y se dirige al Sur hasta el puerto de Buenos Aires (fundado en 1580) y su sistemas de postas y por otros caminos secundarios que conectaba las setenta manzanas de la ciudad con las estancias jesuíticas que se localizaban próximas y servían de sustento a ésta.³ Estas primeras huellas determinan un modelo territorial radiocéntrico-pasante.



Plano donde se observa la localización de Córdoba atravesada por los caminos reales

Fuente: Mapa de la Argentina de 1855. Archivo General de la Nación

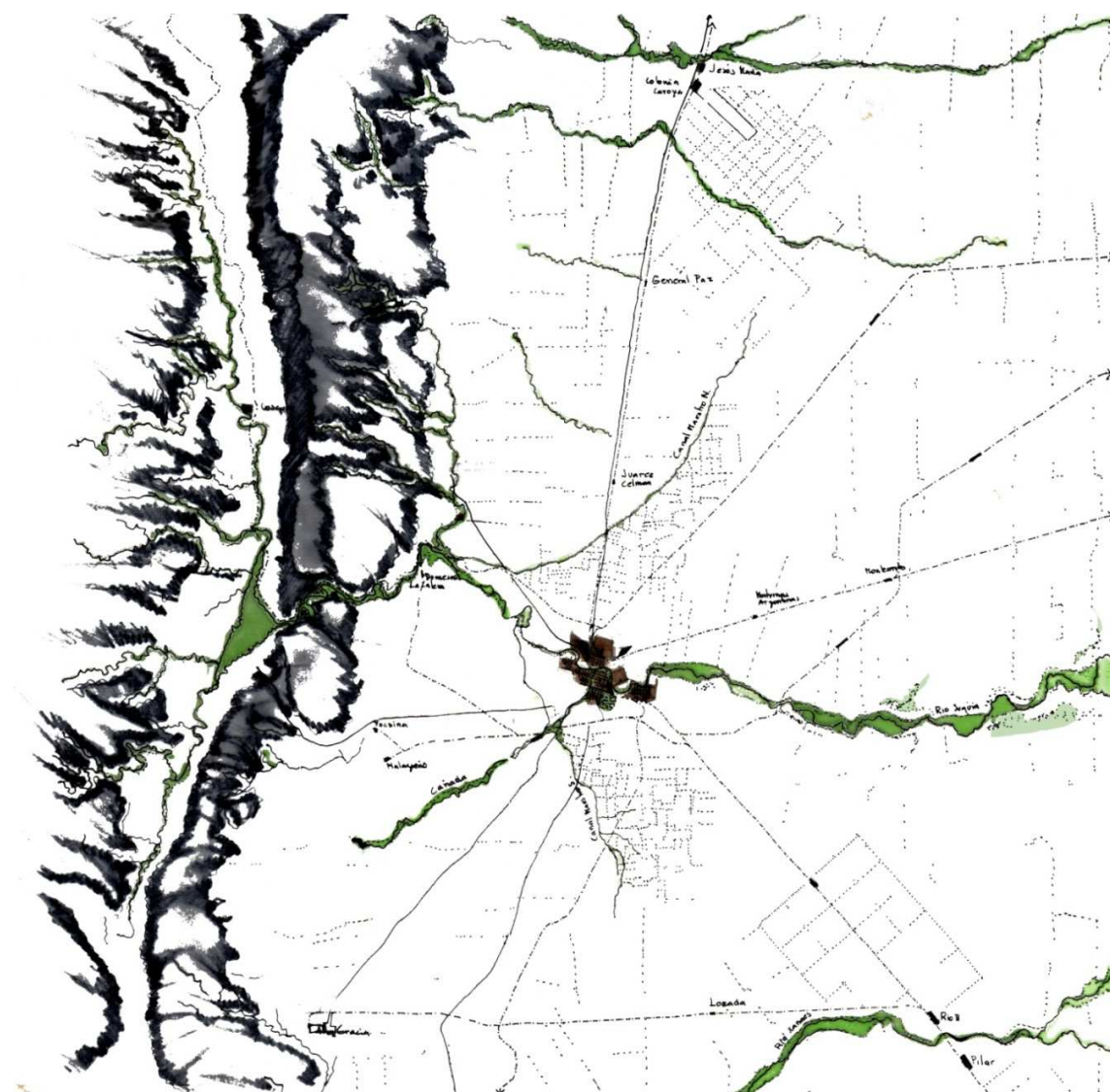
Luego de iniciado el periodo independiente en el país (1810), se suceden varias décadas de luchas internas de reorganización nacional. No es hasta 1860-70 que se alcanza cierta paz nacional y los cambios políticos y económicos comienzan a reflejarse en el territorio. A nivel territorial el principal eje sobre el que opera la construcción del Estado es el intento por

² En el caso del actual territorio argentino, las campañas de urbanización se originaron en tres corrientes colonizadoras: las del Norte, que partía desde Lima por Salta y Jujuy; la del Este, que penetraba por el Río de la Plata y tenía su origen en España; y la del Oeste que penetró a través de la cordillera de Los Andes desde Chile.

³ Al Norte se encuentran las estancias de Jesús María y Colonia Caroya y al Sur-Oeste la de Alta Gracia

dominar las grandes extensiones sin poblar y extender las fronteras del “mundo civilizado.” Esto significa sangrientas campañas contra el indio para ganar tierras, pero también, al igual que en la época de la colonización, la fundación de nuevas ciudades constituye un eje de primera importancia, siendo el ferrocarril su principal aliado.

La consolidación del Estado a partir de 1880 permite al país integrarse económicamente al engranaje mundial y convertirse en un país cuya base económica esta en la exportación agraria. En este proceso fueron importantes los avances tecnológicos, especialmente el ferrocarril que fortalece y contribuye a la formación de esta economía, conectando el interior productivo con los puertos extractivos, principalmente Buenos Aires y en menor medida Rosario y Santa Fe. En el caso de Córdoba, es precisamente el sistema de comunicaciones, apoyado en el ferrocarril, lo que permite integrarse a los circuitos comerciales mundiales, tomando una posición estratégica de intermediación entre las provincias del norte y el puerto.



Reconstrucción histórica sobre cartografía actualizada de la zona de lo que luego sería el AMC de Córdoba, hacia 1930.

Fuente: elaboración propia

En 1870 se concluye la primera línea de ferrocarril que une Córdoba y Rosario. La nueva accesibilidad y los nuevos mercados que genera influyen directamente en el crecimiento económico y demográfico. A esta primera línea, perteneciente al Ferrocarril Central Argentino le suceden otras. Hacia el Norte, en 1875 la del Central Norte, que une Córdoba con Santiago del Estero y continúa hacia el Norte. Hacia el Oeste, en 1888, se comunica la ciudad con San Francisco y de allí se conecta con el puerto de Santa Fe. En 1891, la empresa Córdoba y Noroeste une la ciudad con las sierras cordobesas, por el Valle de Punilla, llegando a Cosquín y continuando hasta Cruz del Eje. También hacia el Sur, en 1913 aparece la línea que comunica con Río IV. Asimismo, se crean dos ramales menores para conectar Córdoba con la producción de las canteras de La Calera y Malagueño⁴. Con las líneas se da origen a numerosas colonias agrícolas y pueblos de las sierras, que van ocupando y poblando el territorio.

El modelo territorial que comienza a configurarse se apoya fuertemente en el ferrocarril como determinante, ya que al mismo tiempo que conecta la ciudad, origina otras nuevas. Nuevamente, el modelo aquí es radiocéntrico con fuerte eje en la ciudad de Córdoba a la que se le suma una serie de poblaciones dependientes y de crecimiento incipiente.

Entre los años 1930 y 1960 el rasgo más significativo es una incipiente industrialización derivada, en un primer momento, por la crisis de 1929 que lleva a re-pensar el sistema económico en el cual se sustenta el país pero también se el país los vaivenes políticos marcan el rumbo que toman las ciudades.

En Argentina, políticamente hablando, la década que se inicia en los años sesenta, en líneas generales, continúa con las sinergias comenzadas en 1930. Cada gobierno elegido democráticamente es seguido por un golpe de estado y un gobierno militar. Asimismo, la fluctuación económica, que atraviesa buenos y malos momentos, deja en evidencia la vulnerabilidad del sistema económico y financiero del país. En 1966 se devalúa el peso argentino en un 40% para hacer frente a la inflación y cuando la situación mejora se vuelve a sufrir el golpe de la crisis mundial del petróleo de los años setenta. Esta situación afecta directamente a la continuidad en las ideas y las políticas necesarias para la construcción de la planificación a largo plazo.

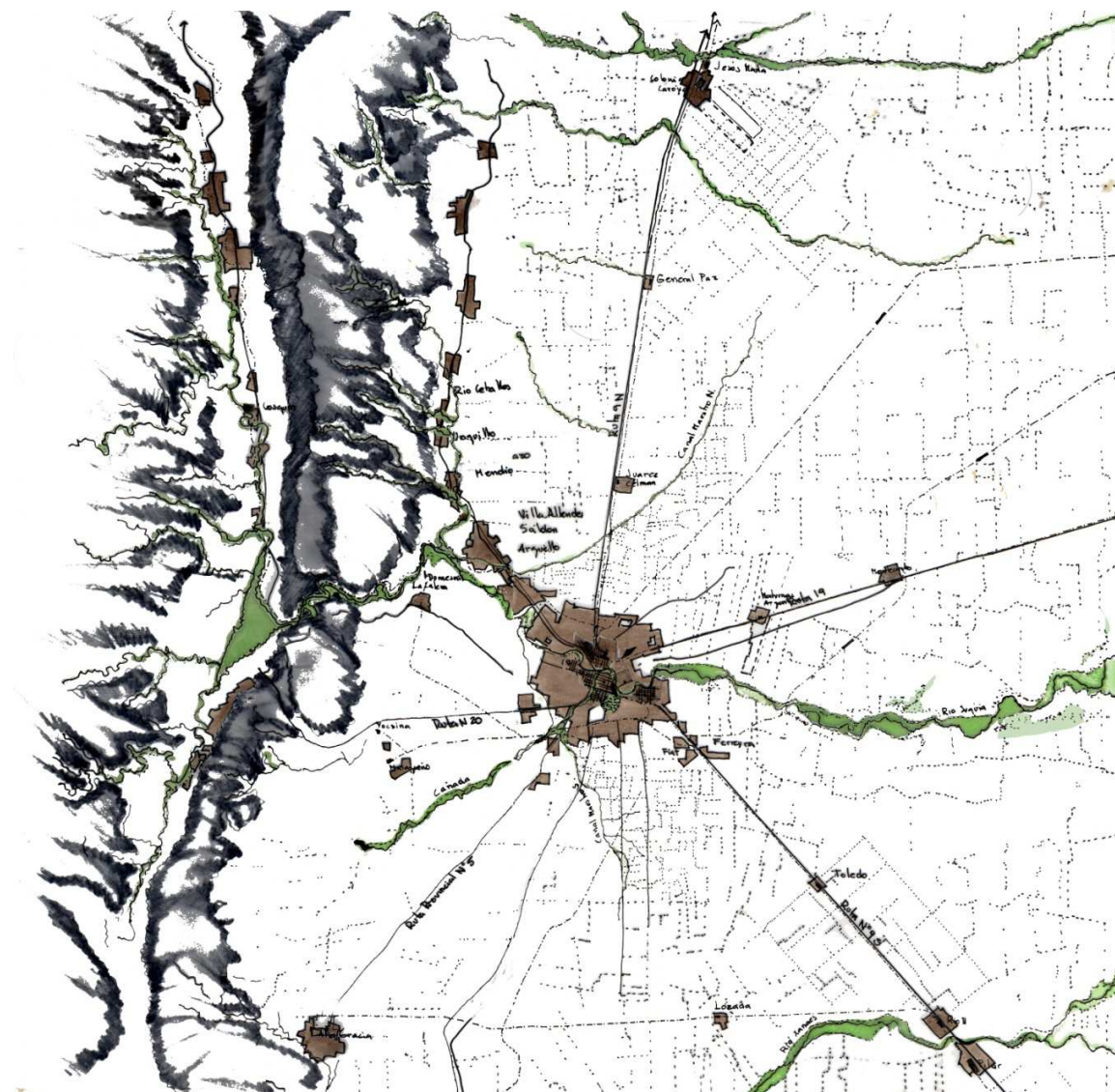
El rasgo más significativo en materia económica del período es la sustitución de las importaciones por una creciente industrialización. En las décadas anteriores el tipo industrial estaba caracterizado por pequeñas industrias con bajo requerimiento de espacio y localizadas en los centros urbanos. En este momento, los nuevos tipos de industrias ("industrias pesadas"), más especializadas, de alto porte y con mayor requerimiento de superficie cambian el perfil anterior y su lugar de localización. Estas buscan ubicaciones en zonas libres, fuera de las áreas urbanas y servidas por vías de conexión interurbana. En muchos casos, además, las formas de producción requieren un posicionamiento próximo a los cauces de agua. Muchas de ellas, se asientan en lugares específicos impulsadas por leyes de promoción industrial (provincial y nacional) que generan una serie de condiciones propicias para la inversión de capital como: exenciones impositivas, áreas acondicionadas, cesión de inmuebles de propiedad fiscal, concesión de créditos, etc. Es así que, a partir de 1955, en Córdoba, al igual que en las principales ciudades argentinas, se radican un conjunto de nuevas industrias, en especial automotrices, siderúrgicas, químicas y petroquímicas.⁵

El impulso industrializador modifica el sistema productivo en las ciudades donde se asientan y promueve el movimiento de una nueva masa obrera que se traslada desde zonas rurales o provincias pobres hacia los polos industrializados.

⁴ Para más información ver Caracciolo, 2010.

⁵ En 1927 se instala la Fábrica Militar de Aviones, en 1952 se crea IAME (Industrias Aeronáutica y Mecánicas del Estado, luego se instalarán FIAT, Industrias Kaiser Argentina y otras.) (Goytia y Foglia, 1995)

La nueva población incorporada a la dinámica se caracteriza por buscar el menor coste del valor de la tierra y se asienta, por lo general, en zonas cada vez más periféricas, donde la calidad urbana es menor, muchas veces sin continuidad geográfica, impulsando el proceso de extensión. Ejemplo de este fenómeno de extensión es que en la ciudad de Córdoba, en la década de los setenta, la urbanización, que en 1940 era de 4.095 ha., alcanza las 14.133 ha para el año 1974. Sin embargo de esta mancha solo el 40% está efectivamente ocupada, siendo la densidad media de 60 hab/ha. (Goytia y Foglia; 1995). El incremento poblacional y el crecimiento “desordenado” acentúan el fenómeno de dispersión. Al mismo tiempo, la localización de las industrias, en municipios próximos a Córdoba, genera polos y flujos de movimiento hacia un incipiente espacio geográfico nuevo que marca los ejes que atraen las nuevas expansiones residenciales. Se genera así, un nuevo espacio geográfico de relaciones y flujos, donde la ciudad capital, por la oferta de servicios e infraestructura, influye sobre las otras.



Reconstrucción histórica sobre cartografía actualizada de la zona de lo que luego sería el AMC de Córdoba hacia 1980.

Fuente: elaboración propia

El incremento poblacional se manifiesta en el territorio de diferentes formas. Uno, en el crecimiento por extensión de la mancha urbanizada en la periferia; dos, por densificación en el área central; tres, por el desarrollo de poblaciones menores próximas a la capital (que en muchos casos es proporcionalmente mayor que la de la capital) y finalmente, por el surgimiento de nuevos centros menores.

Entre los problemas los que más se acusan es el déficit de viviendas y de equipamientos. En Argentina hay, hacia 1970, 28.000.000 de habitantes y un déficit de 1.000.000 de viviendas declaradas. Solo en Rosario, por ejemplo, se estima que a principios de los setenta existen 100.000 habitantes viviendo en villas, de 700.000 habitantes que tiene la ciudad. (PLA, 2000)

Del mismo modo, el sistema de transporte público, cada vez más necesario por el incremento de las distancias, se hace más deficitario. El ferrocarril se encuentra en declive y desaparecen algunas empresas, el uso del automóvil aumenta y las vías de penetración de las ciudades se congestionan.

En síntesis, los principales problemas urbanos que afrontan las ciudades en estas décadas están relacionados con el incremento de la población y su distribución, con el control de la expansión y la urbanización, la falta de vivienda y con el deficiente sistema de transporte público.

El modelo territorial que se terminará conformando a finales de la década de los ochenta no cambia sustancialmente con el que se dibuja desde la fundación de Córdoba. Las líneas viales, trazadas de forma paralela al sistema de ferrocarril, lejos de cambiar el modelo lo refuerzan. Córdoba potencia así, un espacio metropolitano fuertemente radiocéntrico y monocéntrico funcionalmente hablando. El sistema está caracterizado por el desequilibrio y el crecimiento desordenado entre los diferentes municipios, debido al marcado macrocefalismo de la ciudad de Córdoba y por la excesiva polarización y centralización de las vinculaciones entre los centros urbanos a través del polo principal; generando, de esta forma, un sistema predominantemente radial con débil (o escasas) conexiones entre los otros centros.

3. ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ARGENTINA

La planificación territorial se venía desarrollando en países como Estados Unidos o Inglaterra ya desde principios del siglo XX, principalmente a través de las ideas de Geddes o Mumford.

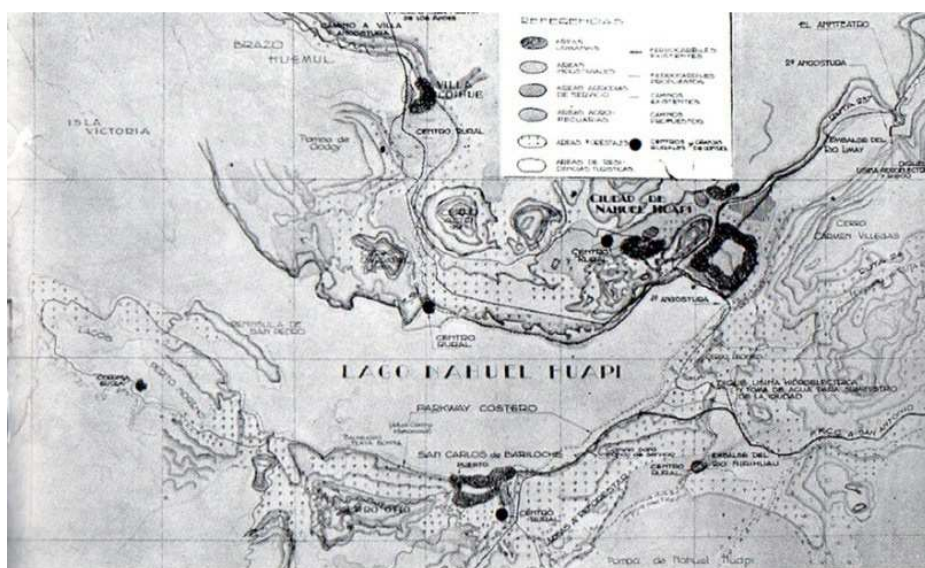
En Argentina ya en las décadas de 1940 y 1950 aparecen publicados numerosos artículos en diferentes revistas nacionales que abogan por un mirada integrada entre campo y ciudad en los planes. Asimismo, se difunden en el país la experiencia de la Tennessee Valley Authority y de los planes para Londres y en 1945, se publica *Cultura de las Ciudades* de Lewis Mumford. Paralelamente, se comienza a plantear en algunos planes la idea de región; aunque, como apunta Mazza (2004:1) no es posible hablar de planes regionales sino mas bien "de un conjunto de experiencias cuyo denominador común es la concepción de la región como unidad de análisis y de intervención."

La reconstrucción de la ciudad de San Juan, luego del terremoto de 1944 va a poner en evidencia las distintas discusiones que se estaban dando en torno al urbanismo en el país. En las tareas intervienen varios equipos de arquitectos que se suceden en el tiempo, hasta que finalmente en 1948 se aprueba un esquema de planeamiento regional, dirigido por José M. F. Pastor. Pastor había tomado un papel activo en las discusiones sobre la reconstrucción, cuyas prédicas tuvieron dos objetivos "difundir y comentar las distintas alternativas de las tareas de reconstrucción, y "despertar en la opinión popular argentina la conciencia en cuanto al Planeamiento Urbano y Rural del territorio" para garantizar una "planificación democrática" (Rigotti, 2004: 2). La propuesta de Pastor "entendía a la ciudad como una unidad cívica de alcance regional (en realidad no mucho más que el Hinterland ya tomado en cuenta en planes reguladores anteriores), integrada por

sectores –las villas- de vida propia con su propio centro cívico" (Rigotti, 2004: 7). En el Plan Regulador Regional, aprobado en 1948 delimita zonas rurales, semirurales, industriales y de reserva; aunque su concepto de región es aún muy primitivo. (Rigotti, 2004).

Mazza (2010) destaca dos tipos de enfoque para los planes que ensayan experiencias regionales en las décadas del 40 y 50. Por un lado los planes elaborados por Pastor (en compañía de otros) cuyo enfoque se basa en una idea de regionalismo que incluye la organización territorial pero también la expresión de una formación cultural y socioeconómica geográficamente referenciada. Y la segunda línea, la más generalizada, constituida por los planes que entienden la región desde una mirada funcional, donde las ciudades son las unidades de planeamiento y la región su área funcional, complementaria y productiva, que toman como base la Carta de Atenas.

Entre los primeros, además del ya mencionado plan para la reconstrucción de San Juan se encuentra el Plan teórico para la ciudad industrial de Nahuel Huapi, elaborado por Pastor, junto a Prats, en 1944.. En él, los autores incorporan un nuevo concepto: ciudad+campaña=urbanismo+ruralismo=planeamiento y región=regionalismo (Prats y Pastor, 1945: 300 citado en Mazza, 2004: 3). Los autores presentan un esquema teórico de planeamiento regional, donde se concibe a la región como motor de desarrollo; esta se organiza en base a una metrópolis regional con centros urbanos existentes y nuevos a crear, donde Nahuel Huapi es el centro (Mazza, 2004).



Plan Regulador del Área Metropolitana que incluye Bariloche

Fuente: PRATS Y PASTOR, 1945 citado en LOLICH, 2012

Pastor terminaría reclamando en diferentes artículos un planeamiento de escala nacional, diría al respecto "distintos países del mundo están experimentado diversos procedimientos políticos-tecnológicos que se caracterizan por apuntar hacia un objetivo común: el planeamiento y ejecución de desarrollos regionales sobre las bases de un planeamiento nacional." (Pastor, 1961:7). Destaca varios ejemplos que aunque tienen divergencias políticas y administrativas⁶, afirma Pastor, tienen un objetivo idéntico "prever y promover el desarrollo integral de regiones." (Pastor, 1961).

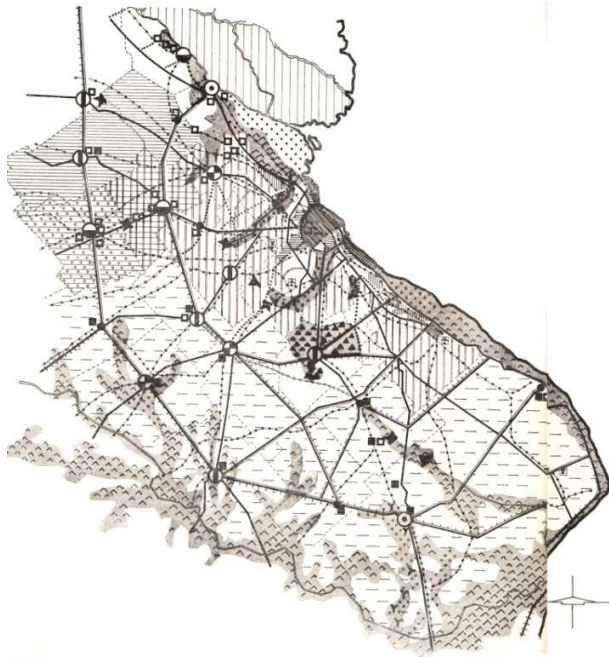
⁶ Los ejemplos a los que hace referencia son: Missouri Basin Inter-Agency Committee, Corporación Regional del Valle del cauca, Commissao Interestadual da Bacia Paraná Uruguai y la Tennessee Valley Authority

Ejemplos del segundo grupo lo constituirían los planes de Necochea-Quequén presentado por Antonio Bonet y Jorge Ferrari Hardoy o el de la Remodelación ferroviaria de la ciudad de Bahía Blanca (Mazza, 2010). Pero también, en esta línea se redactarían los planes metropolitanos de las décadas de los sesenta.

Para los años sesenta, las transformaciones de las relaciones territorio ciudad impulsadas principalmente por la sustitución de las importaciones, la acelerada urbanización del continente y la concentración de población en las principales ciudades y sus espacios próximos promueven la reflexión en torno a los procesos de urbanización en Latinoamérica. Es el momento en que los congresos y encuentros latinoamericanos se focalizan en “un análisis sobre la modernización en términos económicos y demográficos, y que convirtieron a la “ciudad latinoamericana” en una figura de la teoría social entre las décadas de 1950 y 1970, con fuerte dominio de la tensión operativa que ejercía el imperio de la planificación” (Gorelik, 2011:4). En este clima, la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) se convierte en referencia y es desde donde se llevan a cabo estudios coordinados por Jorge Enrique Hardoy y Richard Morse y se organizan una multiplicidad de encuentros regionales. (Novick, Debat y Caracciolo, 2012)

Las ideas de metropolización en los planes argentinos van a responder, en cierta forma, a la realidad territorial, económica y social que impregnan las discusiones. Pero también, las iniciativas urbanísticas europeas de los años sesenta, que conducen hacia una planificación regional en muchos países, influyen en la forma de mirar este nuevo ámbito territorial. Ejemplos de estas iniciativas son la creación del Greater London Council en 1965; en Francia, el Plan de Sistematización y Organización de la Región Parisina en 1960 y el Esquema Director de la Región Parisina (1963 – 1966); los planes urbanísticos de Copenhague en 1961 y Estocolmo en 1966, extendidos a escala regional; entre otros.

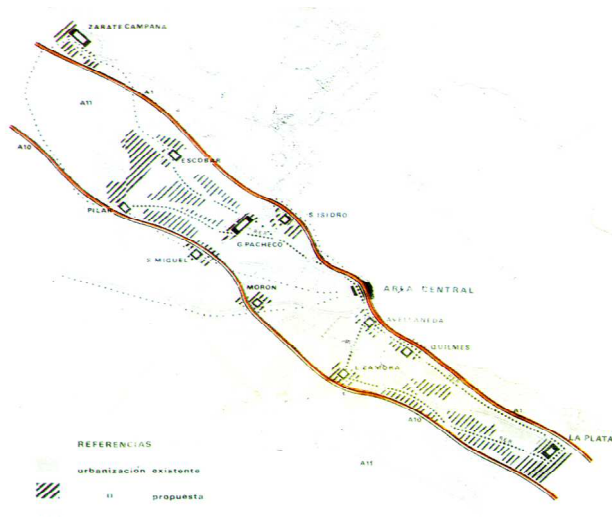
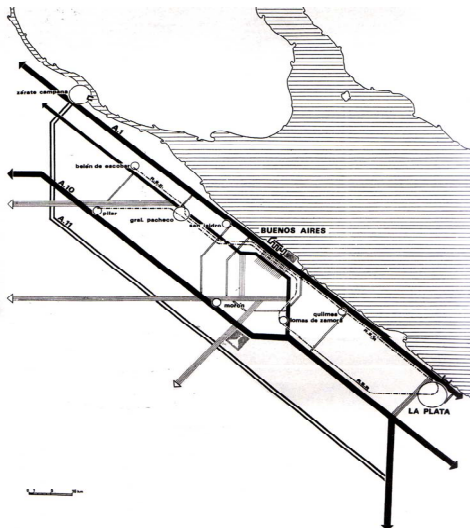
En Buenos Aires, en 1968, se publica el Plan Regulador para la ciudad de Buenos Aires, que es acompañado por propuestas indicativas para la Escala Regional y Metropolitana. Sus antecedentes directos se remontan al Estudio del Plan de Buenos Aires integrado por J. Ferrari Hardoy, J. Vivanco, A. Bonet y M. Roca. En él se sugiere contener el crecimiento continuo del área metropolitana promoviendo un esquema de micro-descentralización regional que absorba los futuros crecimientos (política que coincide con la adoptada en Gran Bretaña para las áreas metropolitanas). Para tal fin se propicia orientar la localización de las nuevas industrias hacia núcleos urbanos ubicados en un área de 100 km. Además, aconseja alinear el crecimiento del área metropolitana en sentido Norte-Sur. Este plan estuvo principalmente inspirado por el planeamiento británico en el Plan de Londres, formulado por Sir. P. Abercrombie en 1945. (Suárez, 1994).



Plan Regulador de Buenos Aires

Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1968)

Más adelante, en 1969 - 1970 se elabora el Esquema Director para el año 2000 de la Región Metropolitana de Buenos Aires, influenciado por el Esquema Director de la Región Parisina (del cual incluso toma su nombre). Como propuesta clave, propone que el crecimiento físico se ubique sobre la extensión del eje NO-SE. Para ello se apuesta por un sistema suburbano de transporte que recorre en NO-SE y enlaza los principales centros, tomando como ejemplo la Red Expreso Regional de París (RER) de la que también copia el nombre. Pero también se complementa con una red de tres autopista en esta dirección.



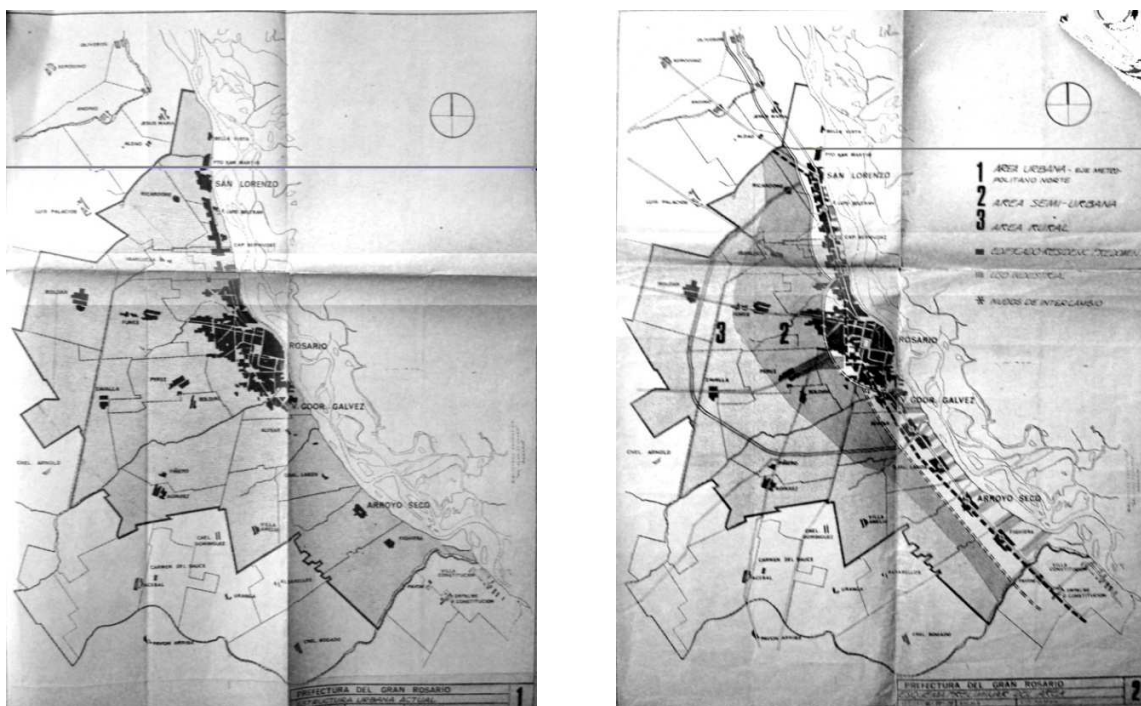
Esquema Director para el año 2000 de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Fuente: MOLINA y VEDIA (1999)

En 1969, en Rosario, se aprueba la ley para la formación de la Prefectura del Gran Rosario. A partir de ese momento la ciudad es entendida como un conglomerado que incluye varios municipios. Esta institución es creada el 23 de octubre de 1969 a través de la Ley Provincial N° 6151 y su principal ideólogo es el arquitecto Oscar Mongsfeld. En términos generales, la constitución de dicho organismo no implicó la formación de un Ente ni de un gobierno intermedio, sino que fue un organismo de planificación regional, que funcionaba por encima de las jurisdicciones locales.

La actuación de la Prefectura estuvo orientada al planeamiento de toda el área que comprendía un total de veintinueve Municipios y Comunas. (Municipalidad de Rosario, 2008). Las funciones de esta prefectura, que se disuelve en 1976 por la dictadura militar, son las de asesoramiento pero sin poder político o de decisión. Bajo esta institución se llevan a cabo varios estudios urbanos, económicos y algunas propuestas. Las funciones de asesoramiento se circunscriben a lograr un conocimiento científico de la realidad, explicitar las trabas estructurales y programar acciones que tiendan a la definición de una estructura regional y al mejoramiento de necesidades básicas.

El plan propone una estructura metropolitana organizada en tres áreas paralelas a la costa, en sentido Norte-Sur. La primera de ellas, la más próxima al río es la zona urbana, la segunda la semi-rural y finalmente, la zona rural. Para la zona urbana se propone generar un eje Norte-Sur que concentre en forma lineal y "homogénea" la población sobre el río. El esquema pretende consolidar el eje formado por las localidades existentes sobre la costa, ocupando también, los espacios entre ellas para generar un frente urbano continuo.

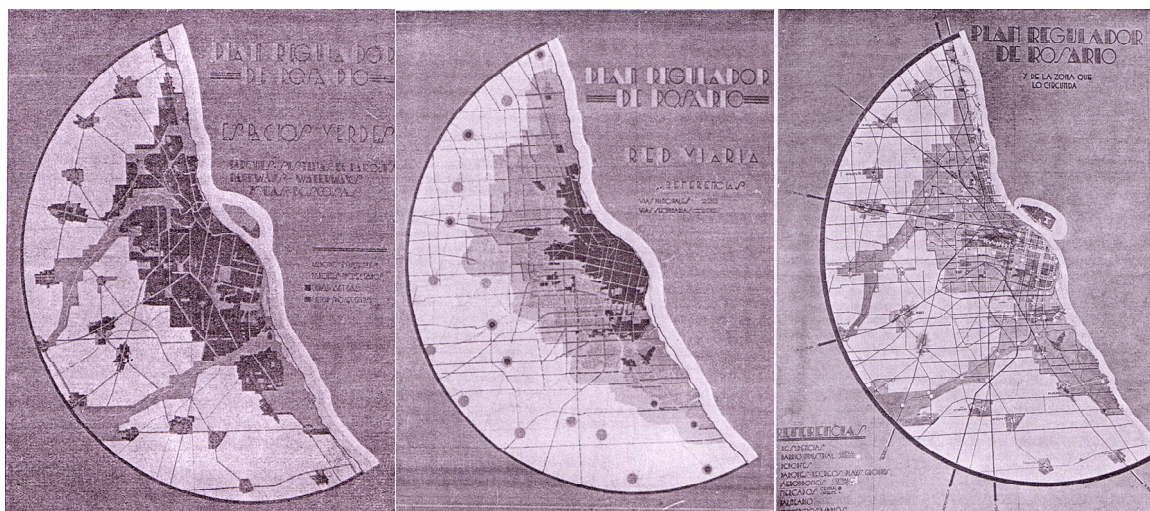


Prefectura del Gran Rosario. Delimitación y lineamientos

Fuente: Prefectura del Gran Rosario (1967) Anteproyecto de lineamientos generales para el área metropolitana de Rosario

Cabe mencionar que en el caso de Rosario, el Plan Regulador de Rosario de 1935 ya incorporaba algunos lineamientos en consonancia con la idea entre ciudad-región. En este plan se delimitaba el espacio de influencia de la ciudad en un radio de 20km aproximadamente

desde la plaza principal. Trabaja propuestas a esta escala en tres temas básicamente, la distribución de barrios satélites, el sistema de espacios verdes y finalmente un sistema de movilidad urbano-regional.



Plano las zonas verdes, red vial y plano general de Rosario y su zona de extensión
Fuente: Municipalidad de Rosario (1937)

4. PLANES METROPOLITANOS EN CÓRDOBA. ORIGEN E IDEAS

En 1968 se comienza a hablar en Córdoba de Área Metropolitana, pero los primeros planes metropolitanos no tienen lugar hasta mediados de los 1970.

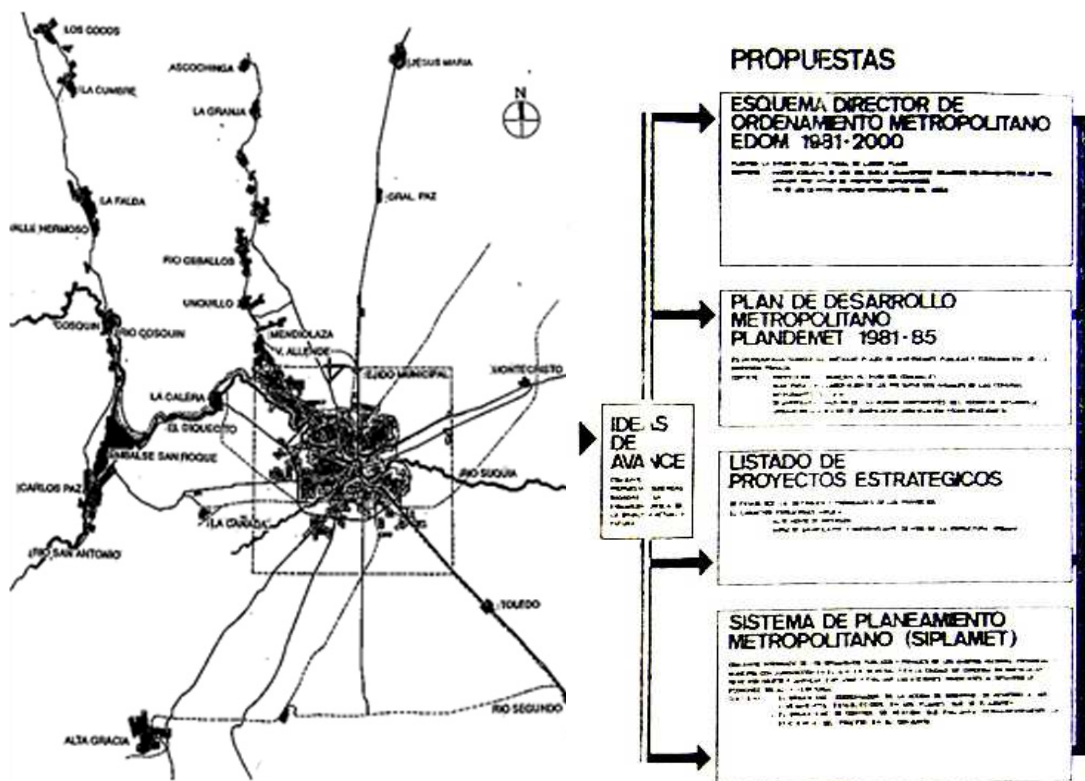
Previo a esta fecha, el Plan Regulador de 1954-56, elaborado por La Padula, hace una breve mención a la idea de espacio-región. En su concepción de la ciudad como organismo afirma que debe existir un equilibrio entre todos los elementos compositivos, en el que incluye a la ciudad y el territorio con el cual tiene influencia. No obstante esta afirmación, el plan no desarrolla las propuestas más allá de los límites que él mismo define (la avenida de circunvalación) y tampoco presenta, en la documentación, dibujos de la región integrada⁷.

En 1968, desde un estudio de la Asesoría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad, se plantea la necesidad de organizar un Área Metropolitana. En 1973, este departamento publica el Diagnóstico Tentativo y Alternativas de Desarrollo Físico de la Ciudad de Córdoba, donde propone una delimitación tentativa del Área Metropolitana de Córdoba (AMC) al considerar que las dinámicas de la ciudad capital influían sobre un espacio geográfico mayor. La delimitación propuesta se funda en los tiempos de accesibilidad de los diferentes centros a Córdoba, adoptando el valor de una hora y diez minutos de tiempo máximo en transporte colectivo público. (Municipalidad de Córdoba, 1973)

Desde entonces, el municipio emprende diversas tareas, y a partir de mediados de los setenta se elaboran una serie de estudios y planes que tienden a sentar algunas ideas sobre la planificación en esta región. Éstos serán publicados en 1981. El "plan de desarrollo" comprende un conjunto de tres planes que constituyen un mismo cuerpo disciplinario, aunque cada uno

⁷ "Entendido antes (los Planes Reguladores) como limitada obra de extensión en el espacio y en el tiempo, tendiente a mirar solamente algunos aspectos de la ciudad (mejoramiento de la circulación y saneamiento higiénico) se ha ido ampliando para abarcar la totalidad del complejo urbano y todo el territorio que sobre él tiene influencia directa, para solucionar el conjunto de sus problemas presentes y futuros." Fuente: LA PADULA, Ernesto (1957)

responde a objetivos y estrategias diferentes. El EDOM (Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano) describe el esquema general del área metropolitana y constituye el marco de referencia global para todas las acciones a desarrollar. El PLANDEMET (Plan de Desarrollo para Mediano Plazo) se prepara sobre la base del anterior y está destinado a orientar las acciones de gobierno y la asignación de recursos y, finalmente, el SIPLAMET (Sistema de Planeamiento Metropolitano) busca institucionalizar la administración común y concertada del área metropolitana. A partir de estos trabajos, el Área Metropolitana queda definida en unos 2.222 km² de superficie y los municipios de Córdoba, Colonia Tirolesa, Montecristo, Malagueño, La Calera, Saldán, Villa Allende a la que se le suman Unquillo, Río Ceballos, Salsipuedes, Carlos Paz, Juárez Celman, Malvinas Argentinas, La Quebrada, Cabana, Mendiolaza, Dumesnil, Yocsina, Bouwer, Villa Independencia, San Antonio de Arredondo, Icho Cruz y Cuesta Blanca.



Área Metropolitana de Córdoba

Esquema de los diferentes estudios

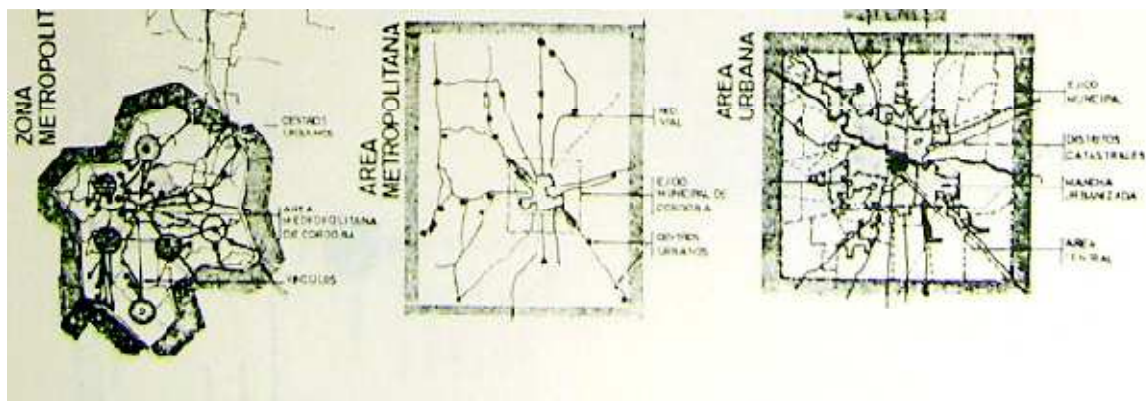
Fuente: MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (1981). Plandemet: Plan de Desarrollo Metropolitano de Córdoba. Documento síntesis. Municipalidad de Córdoba, Secretaria de Planeamiento y Coordinación. Córdoba.

5. MODELO ENUNCIADO vs MODELO PROPUESTO

5.1 Modelo enunciado: descentralizado

La propuesta metropolitana para Córdoba plantea un modelo a largo plazo que tiene por objetivo buscar el equilibrio territorial en la región. Se intenta con ello revertir las propias características de configuración espacial heredada, que está conformada por un grupo de poblaciones no muy próximas entre sí (a excepción de unas pocas que están conurbadas) y organizadas según un esquema radial en torno a la ciudad de Córdoba como centro.

Para ello se definen cuatro zonas: la Zona Metropolitana, que abarca un total de 21.612 km²; el Área Metropolitana, con una superficie de 2.222 km² y los municipios ya mencionados; el área urbana, delimitada por un cuadrado de 24 km de lado correspondiente al ejido del municipio de Córdoba y finalmente el espacio de menor dimensión que corresponde al área central de la ciudad de Córdoba. No obstante, esta delimitación es a partir de la escala del área metropolitana donde el estudio considera que se puede modificar la tendencia con nuevos lineamientos. Se presentan, así, propuestas para el área metropolitana, la ciudad de Córdoba y su área central.



Las tres zonas de planificación

Fuente: Municipalidad de Córdoba (1981). Plandemet.

El esquema propuesto se basa en la idea de descentralización con el objetivo de invertir el modelo polarizado y revertir el actual macrocefalismo a través de incentivar el crecimiento en otros municipios. La descentralización se basa en distribuir las actividades, y con esto la población, hacia un conjunto de centros intermedios. Estos centros deben ser especializados y complementarios entre ellos, orientados a los recursos o potenciales que disponen y de acuerdo a su magnitud poblacional. Atendiendo a su especialización, los centros urbanos se organizan en: turísticos⁸, de servicios mineros⁹, de comercialización agropecuaria¹⁰ y de promoción industrial¹¹. Para el largo plazo se plantea la posibilidad de generar nuevos centros para reforzar el sistema en aquellos puntos que presentan desequilibrios o disfuncionalidades. Estos centros se localizan en los sectores Oeste, Noroeste y Sur y están destinados a cubrir los vacíos de prestación de servicios urbanos y que serán de dimensiones reducidas, no sobrepasando los 13.000 habitantes. "La idea de la descentralización, principalmente metropolitana, es un eje que desde la década de 1940 aportará el planeamiento regional como objetivo político-territorial al estado nacional". (Mazza, 2004:8)

Para lograr estos objetivos se deben tomar medidas de promoción y consolidación para encauzar hacia ellos los procesos migratorios y las inversiones públicas y privadas. Sin embargo, los diferentes documentos no definen las acciones operativas para conseguir estos objetivos, ni cuáles deben ser esas acciones precisas. Por este motivo, gran parte de los estudios se quedan en enunciados y no llegan a ser técnico-operativos.

⁸ Los principales centros turísticos son Carlos Paz y Alta Gracia, a los que estima que llegarán a los 65.000 habitantes para el año 2000 y que funcionarán como centros de influencia para los valles turísticos de Punilla y Calamuchita

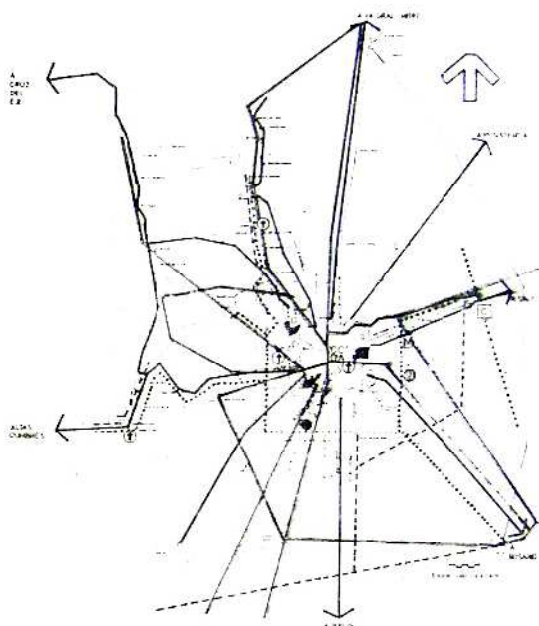
⁹ Estos centros son La Calera, Dumesnil, Malagueño y Yocsina para los que se prevé 20.000, 5.500, 12.000 y 2.500 habitantes respectivamente.

¹⁰ Constituidos por Jesús María y Colonia Caroya que, conurbadas tendrán unos 65.000 habitantes al año 2.000. Estos serán complementados por Colonia Tirolesa, General Paz y Juárez Celman.

¹¹ Los centros de promoción industrial se encuentran al Este y Sudeste del Área Metropolitana, conformados por Montecristo y la conurbación Río Segundo-Pilar

5.2 Modelo propuesto real: centralizado

Una de las grandes contradicciones que presenta el plan es que presenta un modelo propuesto "descentralizado" pero el análisis de las propuestas evidencian un modelo que refuerza el esquema altamente centralizado que se había configurado en los diferentes procesos históricos. Tres son las propuestas que responden a este criterio de centralizar en Córdoba el área. En primer lugar la distribución de los principales equipamientos a nivel metropolitano y los proyectos estratégicos casi exclusivamente en la ciudad de Córdoba, favoreciendo, además, el desequilibrio entre la ciudad principal y los demás centros. En segundo lugar, la definición del área central de la ciudad de Córdoba como el centro último del esquema y reforzado con propuestas específicas para esta área.



Distribución de los principales equipamientos metropolitanos

Fuente: Municipalidad de Córdoba (1981). Plandemet

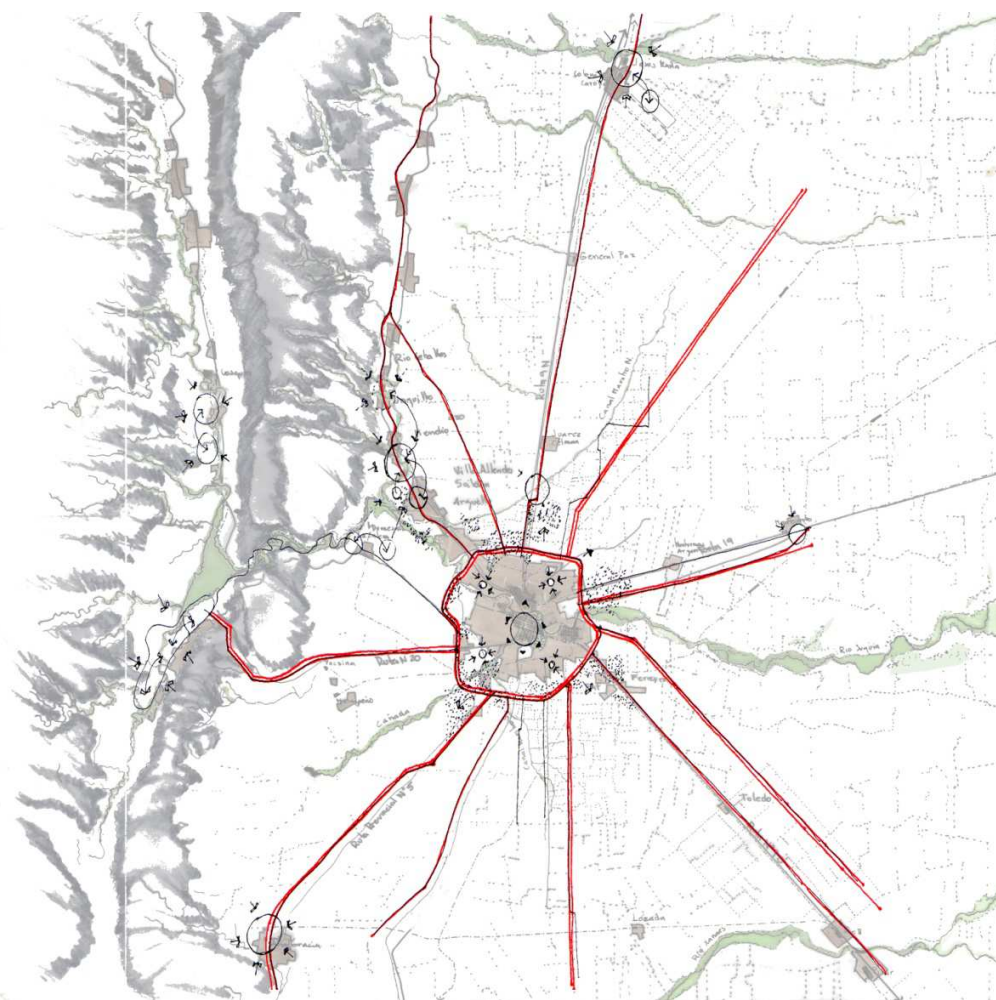
Y finalmente, la **movilidad**, que es el sistema que más contribuye a configurar un modelo territorial fuertemente radiocéntrico y centralizado, ya es uno de las apuestas fuerte del plan.

La movilidad aquí no solo sirve para delimitar el área, sino que también es la base sobre la que se asienta la consolidación del área metropolitana. Para ello se apuesta por la mejora en el sistema viario, a diferencia de lo que sucede en los planes de la Prefectura del Gran Rosario¹². Los objetivos están orientados a revertir las deficiencias existentes en la red como la falta de comunicación entre los municipios y la marcada radio-centralidad y dependencia de la ciudad de Córdoba. Para solucionar estos problemas se proponen algunas acciones de completamiento y mejora sobre vías ya existentes y la creación de otras, la mejora de la avenida de circunvalación (que permite jerarquizar y desviar el tráfico sin tener que acceder a la ciudad) y se planea una nueva cintura urbana que comunica polos menores.

¹² Al igual que en el caso del Área Metropolitana de Córdoba, los estudios de la Prefectura del Gran Rosario apuestan fuertemente por la movilidad como eje para el funcionamiento del nuevo espacio geográfico. Sin embargo, en este caso se proyecta un sistema público integrado metropolitano (tomando como ejemplo el transporte de U-Bahn y S-Bahn, de las ciudades alemanas de Hamburgo y Berlín), donde se articula un sistema de transporte público masivo subterráneo urbano con un interurbano que aprovecha las líneas de ferrocarril existente.

Asimismo, se proyecta la mejora de los accesos al polo principal (Córdoba) para consolidar las conexiones metropolitanas y estaciones de concentración, distribución y trasbordo de cargas para evitar el ingreso del transporte de cargas a la ciudad de Córdoba. Es curioso que entre el listado de propuestas para las soluciones viales se mezclan en el mismo nivel de jerarquía acciones sobre la red metropolitana y red vial interna de la ciudad de Córdoba, siendo esta última, inclusive, más numerosa en cantidad que la anterior. Este enunciado de acciones demuestra, una vez más, que a pesar de los objetivos metropolitanos planteados, el pensamiento que prevalece es la planificación desde la ciudad capital hacia la región y no como un todo integrado.

Pero la contradicción queda en evidencia cuando se dibuja el sistema propuesto, donde no se advierte ninguna vía que tienda a revertir el modelo con centro en Córdoba, sino que solo toma como referencia las vías ya existentes, fortaleciendo aún más, de este modo, el modelo previo.

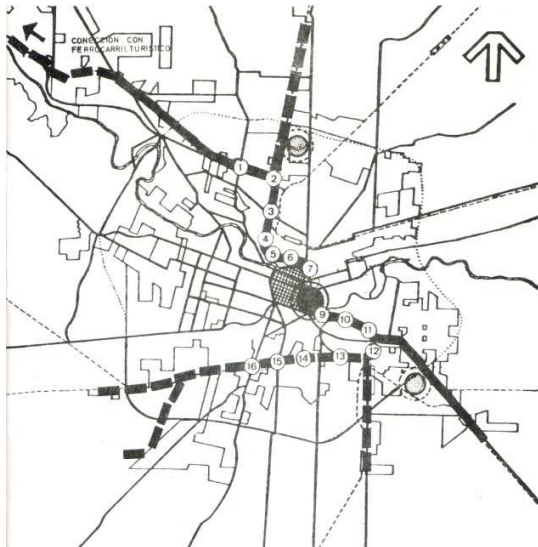


Superposición del modelo de movilidad con base en la red vial propuesta por el plan (en rojo) sobre el territorio configurado hacia 1980.

Fuente: elaboración propia

En cuanto al transporte público masivo, si bien se entiende la necesidad de un servicio de transporte que vincule los diferentes centros, no se pone énfasis en este eje. Dentro de las

propuestas se nombra la recuperación de algunos ramales del antiguo ferrocarril, especialmente aquellos que conectan municipios turísticos. Pero, donde se concentra es en el transporte urbano masivo, al que se denomina ferro-urbano, re-aprovechando los ramales urbanos del ferrocarril. Nuevamente en esta propuesta el plan presenta la contradicción de pensar lo metropolitano desde lo urbano. El ferro-urbano es un proyecto que se presenta como solución metropolitana pero que en la realidad no alcanza a ser más que una propuesta incompleta para un sistema urbano de transporte que, no llega siquiera a influir o transformar el área metropolitana.



Sistema ferrourbano propuesto

Fuente: Municipalidad de Córdoba (1981). Plandemet

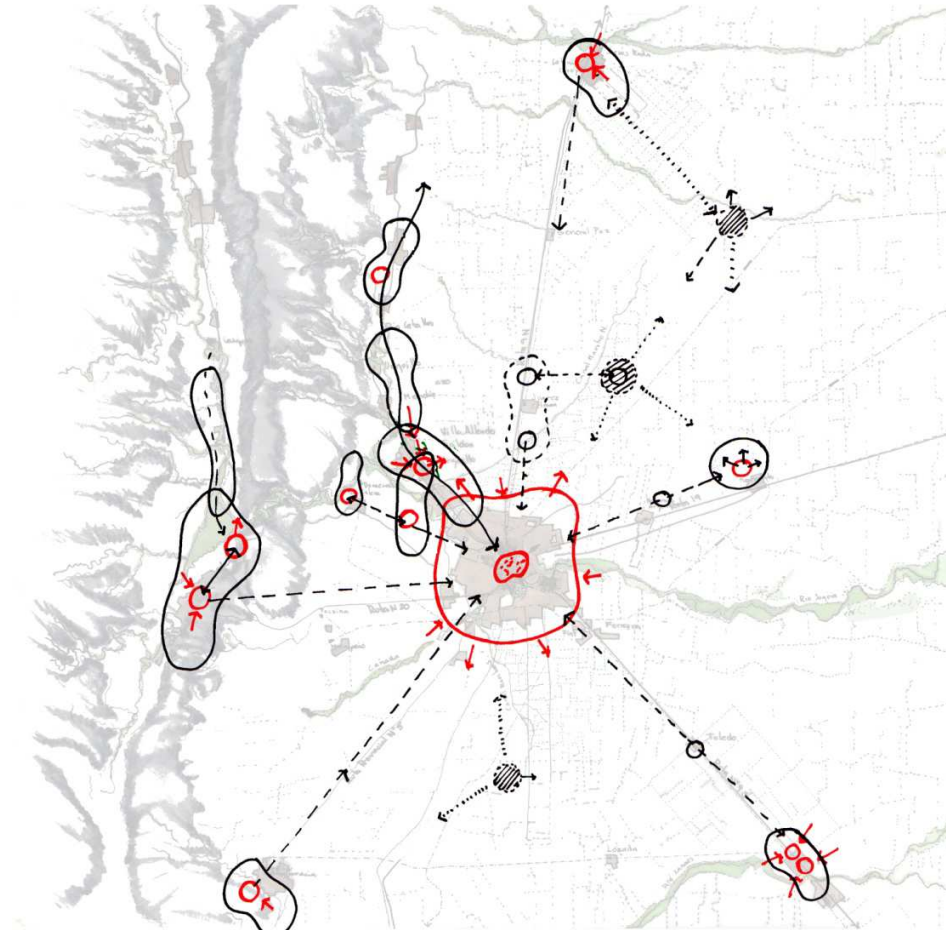
5. UN BALANCE MÁS DE TREINTA AÑOS DESPUÉS...

La experiencia del planeamiento en Argentina a partir de mediados de los años sesenta coincide en plantear una nueva escala de mirada a los problemas, el espacio metropolitano de planificación. En el caso de Córdoba, el conjunto de estudios y planes (como sucederá en el general de los planes de este periodo) es de corte funcionalista, muy centrado en la movilidad, la distribución de la población y las actividades económicas; que evidencia una época de pensamiento de la planificación.

El análisis del conjunto de planes demuestra algunas características que se repetirán en los planes sucesivos. En primer lugar, un cuerpo central constituido por el análisis y diagnóstico, con pretendida base científica, basado principalmente en datos estadísticos y recopilación de información. Una segunda parte con enunciado de objetivos teóricos pero escasos contenidos prácticos-operativos y finalmente una falta de definición morfológica, que si contenían los planes urbanos de las décadas anteriores, orientándose a definir grandes áreas y ejes de desarrollo.

Uno de los temas más llamativos es la contradicción entre el modelo enunciado en los textos que apuesta por la descentralización, por la búsqueda por revertir el modelo territorial heredado y el modelo que emerge de las diferentes acciones y proyectos propuestos. La interpretación gráfica del modelo que se esconde tras las propuestas superpuesta a la realidad territorial de fines de los años ochenta demuestra cuánto el modelo propuesto solo tiende a reforzar las líneas existentes. Tal como dijimos, no se propone nuevas vías para intentar revertir el esquema radiocéntrico ni generar una vinculación entre los diferentes núcleos que no sea

dependiente de Córdoba. Inclusive es de destacar que los nuevos asentamientos propuestos con el objetivo de descentralizar y traer nueva población hacia ellos se localizan sobre ejes ya existentes y con sus vinculaciones principales a través de Córdoba.



Estructura metropolitana. Apuesta por un esquema descentralizado y por la estructura viaria como principal nexo
Fuente: elaboración propia

Es de destacar, además, que a pesar de la gran riqueza y variedad de paisajes, ninguno de los documentos que integran el conjunto de planes avanza sobre propuestas o acciones ambientales, de paisaje o patrimonio. De la misma manera el territorio no urbanizado no forma parte del análisis ni de las propuestas y es apenas considerado como un "vacío" entre las distintas poblaciones.

En la actualidad, y a pesar de los intentos por consolidar un área metropolitana, ésta aún no funciona como tal, si bien es cierto que debido a su importancia Córdoba actúa como centro de una vasta región. Los intercambios, los flujos de movimiento y las comunicaciones no son lo suficientemente intensos como para construir un espacio metropolitano, al igual que la distribución de actividades no está basada en un plan global para toda el área, ni tampoco existe una economía regional compartida. La idea de metropolización solo funciona allí donde la ciudad es una conurbación, pero esto se da más por la continuidad física, comportándose en realidad como una extensión de la ciudad capital, más que como un espacio metropolitano.

Luego de la publicación de estos planes, la planificación territorial en Córdoba ha sido casi inexistente, hasta los años más recientes con la creación del Instituto de Planificación Metropolitana (IPLAM), que tiene por objetivo "orientar su accionar según políticas de Estado que responden a necesidades actuales y futuras de los pueblos y ciudades que conforman el espacio metropolitano vinculado a Córdoba Capital." Este nuevo organismo dependiente de la Provincia de Córdoba, toma como base el espacio metropolitano delimitado en estos planes, avanzando en acuerdos con los diferentes municipios que componen el área metropolitana en temas referidos al uso del suelo y a acciones sobre el sistema viario, principalmente.¹³

No obstante, y aún con las deficiencias que a la distancia y con nuevos enfoques de la planificación territorial podemos advertir en los planes, debemos reconocer que han servido de base para construir, al menos de forma teórica, el espacio territorial metropolitano y la convicción de un camino hacia el cual debe tender la planificación. El reto que queda para los planes venideros es el de incorporar los nuevos paradigmas de la planificación territorial, con los que se tiene una deuda importante, y la de vindicar el estudio detallado del territorio como mecanismo de un proyecto territorial.

¹³ En el año 2010 se logra aprobar la Ley: 9841 de Regulación de los Usos del Suelo en la Región Metropolitana de Córdoba

BIBLIOGRAFÍA

CORBOZ, André. (2010) *El territorio como palimpsesto* en Lo urbano en veinte autores contemporáneos. Barcelona. Edición original: Le Territoire comme palimpseste et autres essais, Les Éditions de l'imprimeur, Besançon, Francia, 2001

DEBAT, Mariana (2010) Entre la Abstracción y la Realidad. Ideas de ciudad en la construcción de Córdoba y Rosario. Tesis de Máster inédita, presentada en la UPC.

FOGLIA, GOYTIA, GIORDANO, et. als. (1994). La cuadrícula en el Desarrollo de la ciudad Hispanoamericana. Es Caso de Córdoba. Tomo I y II. Departamento de publicaciones de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba

GORELIK, Adrian (2011) Para una historia cultural de la ciudad latinoamericana. Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos "Pensar la ciudad, cambiar la ciudad. Los retos de la investigación en América Latina a comienzos de siglo XXI" Buenos Aires. <http://www.urbaed.ungs.edu.ar/pdf/paneles/Adrian%20Gorelik.pdf?PHPSESSID=26fb6e54dc25bacb5dbf7f3c> (capturado 16/02/2015)

GOYTIA, Noemí y FOGLIA, Maria Elena. (1995). Los procesos de Modernización en Córdoba. Departamento de publicaciones de Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba

LA PADULA, Ernesto (1957) Urbanismo. 3º edición. Programa de la asignatura de Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. Edición original 1952

LOLICH, Liliana (2012) Pastor y la Ciudad Industrial de Nahuel Huapi, 1944 en Experiencias de Urbanismo y Planificación en la Argentina 1909-1955. Ed. Cedodal. Buenos Aires.

MAZZA, Carlos (2004) A historical approach to the study of town and regional plans originated in regional planning in Argentina, 1940-1960 Presentado en The 11th International Planning History Conference. Barcelona 14 to 17 July 2004. Planning Models and the Culture of Cities / Modelos urbanísticos y Culturas de Ciudades. Disponible en http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/129_p.pdf (captura 15/02/2015)

MAZZA, Carlos (2010) La noción de paisaje como teoría de transformación del territorio. Argentina 1940-1950 en Revista Registros, Mar del Plata, año 7 (n.7): 31-46.

MOLINA y VEDIA, Juan (1999) Mi Buenos Aires herido. Ediciones Colinue. Buenos Aires

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1968) Descripción sintética del Plan Regulador de Buenos Aires. Municipalidad de Buenos Aires. Organización del Plan Regulador

MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (1973) Diagnóstico tentativo y alternativas de desarrollo físico para la ciudad de Córdoba. Asesoría de Planeamiento Urbano. Municipalidad de Córdoba. Córdoba.

MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (1978) Esquema de ordenamiento urbano. Secretaría de Planeamiento y coordinación, Dirección de Planeamiento Urbano. Edición preliminar para organismos consultados. Córdoba.

MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (1981) Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano. EDOM 1981-2000. Municipalidad de Córdoba. Córdoba.

MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (1981). Plandemet: Plan de Desarrollo Metropolitano de Córdoba. Documento síntesis. Municipalidad de Córdoba, Secretaria de Planeamiento y Coordinación. Córdoba.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (1937) El Plan Regulador de Rosario en su segundo aniversario. Publicación de la Federación de Fomento Edilicio pro Plan Regulador. Rosario

PLA, Alberto J., coordinador (2000). Rosario en la historia (de 1930 a nuestros días). Tomo 2. UNR editora. Rosario

NOVICK, Alicia; DEBAT, Mariana y CARACCIOLO, Román (2012) NOTAS ACERCA DE LOS SEMINARIOS INTERNACIONALES Y LOS INTERCAMBIOS EN URBANISMO. Prologo a la edición de Buenos Aires de la Actas del V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. Junio de 2012. Barcelona – Buenos Aires

PREFECTURA DEL GRAN ROSARIO (1967) Anteproyecto de lineamientos generales para el área metropolitana de Rosario

PREFECTURA DEL GRAN ROSARIO (1969) El metropolitano: una solución para el transporte de pasajeros del Gran Rosario

PASTOR, José María (1961) TVA. Naturaleza y técnica al servicio del hombre. Editorial Contemporánea. Buenos Aires.

RIGOTTI, Ana M. (2004). José Pastor y la invención del planeamiento en Argentina. Seminário de História da Cidade e do Urbanismo v. 8, n. 1. <http://hdl.handle.net/2133/2201> (captura 20/02/2015)

SUÁREZ, Odilia (1994) Planes y Códigos para Buenos Aires, 1925-1985. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Edición original: 1986

Ley: 9841 de Regulación de los Usos del Suelo en la Región Metropolitana de Córdoba