

Estudio de herramientas para la gestión urbanística de áreas clave para la integración urbana en la ciudad de Córdoba



Mónica Elisa Sánchez, Luciana Repiso, Guillermo Daniel Mir, Natalia Brizuela, Fernanda Herrera, Rodrigo Aguirre Moro

Algunas consideraciones teórico-conceptuales

Una de las competencias claves de los municipios es la gestión y planificación del desarrollo local, que además, debería constituir una política pública fundamental. El territorio constituye una dimensión clave de dicho desarrollo, dado que en el mismo se plasman los diversos procesos socio-económico-culturales y político-institucionales.

Por otra parte, 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.

Para abordar la planificación y gestión urbanísticas, es necesario tener algún marco referencial sobre el modelo o ideas fuerza respecto del tipo de desarrollo que se pretende lograr. Por ello, se plantean algunas características clave del paradigma de desarrollo sustentable:

- Hacer un uso racional del suelo urbano-rural -dado que es un recurso escaso- para la localización de actividades, privilegiando la utilización más racional de las áreas ya urbanizadas.
- Propiciar la cohesión social garantizando a todos los habitantes el acceso a los equipamientos y servicios urbanos.
- Promover la coexistencia de la diversidad de actividades y la mixtura compatible con la residencial, con tejidos urbanos mixtos.
- Favorecer la compacidad versus la extensión urbana, priorizando la continuidad de las tramas urbanas existentes, con densidades poblacionales que generen un aprovechamiento adecuado del suelo que se urbaniza.
- Promover una movilidad que garantice la accesibilidad incentivando el uso del transporte público, los desplazamientos a pie y en bicicleta y un uso racional del transporte privado.

- Generar espacios públicos con calidad ambiental y paisajística.
- Valorizar, proteger y potenciar el patrimonio natural, arquitectónico y urbanístico.
- Promover la incorporación de viviendas asequibles y de interés social que se integren a la trama urbana existente.

Sintetizando, y como señala Guillermo Curtit (2003): “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”.

Por su parte, Jorge Karol y otros (2014) 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 “... 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...”.

Respecto de las herramientas para la gestión urbanística, como se desprende de fuentes bibliográficas y documentales, existe una muy variada clasificación de los instrumentos de gestión urbanística. A modo de ejemplo, el Arq. Juan Carlos Etualain (2000) 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, hace referencia 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 destacan las siguientes: en Francia, las ZAC, *Zone d’Aménagement Concerté* (Zona de Ordenamiento Concertado) 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 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. Respecto del Municipio de Córdoba, no cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial implementado por Ordenanza, 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. No obstante ello, 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. Entre ellos, se destaca el Plan Director Córdoba 2020 (Municipalidad de Córdoba, 2008). También, la Agencia para el Desarrollo

Económico de Córdoba (ADEC) ha realizado convocatorias para realizar estudios de base para una planificación sectorial-parcial por áreas de la ciudad –Zonas Norte, Este, Sur y Área Central– encuadrados en el “Plan de desarrollo territorial de la ciudad de Córdoba y su Área Metropolitana”, del Plan Estratégico de ADEC 2016-2020.

Por otra parte, 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.

El caso de la metrópolis Córdoba

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, con un desarrollo urbano-territorial de desigual dinámica socio-económica y espacial. Es el segundo conglomerado metropolitano del país en términos demográficos y funcionales.

La organización actual de la estructura urbano-territorial del ámbito del radio municipal de Córdoba se caracteriza por su conformación radiocéntrica determinada por el sistema vial urbano-metropolitano; el mosaico urbano está constituido por 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. En los procesos de transformación urbana, coexisten dos patrones y lógicas: 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.

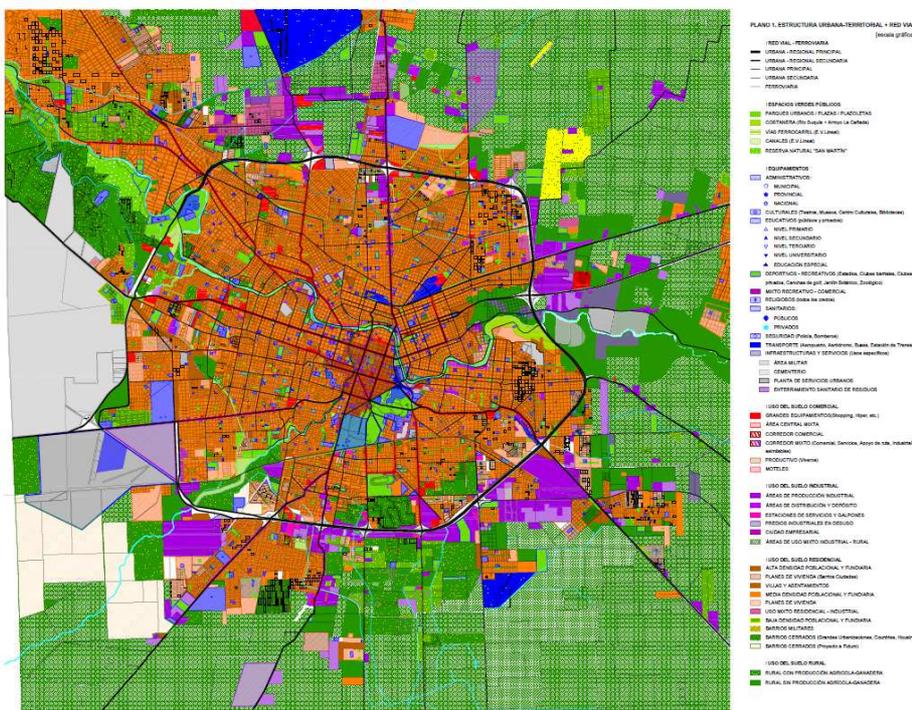


Figura 1: *Estructura Urbano-Territorial del Municipio de Córdoba*

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.

Para la identificación de 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, se realizó una preselección de áreas tomando como base los siguientes ámbitos espaciales: los *polígonos de actuación* determinados de Plan Director Córdoba 2020 (Municipalidad de Córdoba, 2008) y áreas seleccionadas en la Investigación SECyT-UNC/FAUD 2014-2015 (que suman 17 áreas); dos de los tipos de *Áreas Particulares*, caracterizadas en la Ord. Municipal N° 8256/86, modificada por la Ordenanza N° 12.483/15: *Áreas de Promoción Urbana* (24 áreas) y *Áreas Especiales* (16 áreas).

El Plan 2020 define los “polígonos de actuación” como “Lugares donde la política particular permitirá, entre otros objetivos, equilibrar el crecimiento urbano mediante relleno de espacios vacíos e inconexos; en su caso, promover la densificación, solucionar problemas de integración social y espacial, revitalización de entornos barriales degradados, regularización de dominios, etc...” (p. 13). Luego se señala que “Representan la oportunidad de cambiar el paradigma en términos de planificación y roles del Estado (...) Con este propósito se delimitaron áreas, a modo de polígonos de intervención, que hoy revisten como condición común su falta de integración con la trama urbana...” (p. 39).

Por su parte, la Ordenanza N° 12.435/15 caracteriza a las “Áreas particulares” a aquellas que por sus características requieren un tratamiento particularizado. Entre ellas, las Áreas de Promoción Urbana “son áreas que presentan condiciones propicias para acciones de renovación, rehabilitación, y/o recuperación que promuevan su desarrollo valorando sus características intrínsecas y las del sector donde se insertan, y sean a su vez receptoras de instrumentos de gestión urbana”. El art. 74 establece que son áreas susceptibles de estudios urbanísticos y/o planes especiales que promuevan el desarrollo urbano, mediante el mejoramiento del espacio público, la movilidad e infraestructura; son áreas receptoras del Certificado de Edificado de Edificabilidad Potencial Transferibles, por lo que se requiere la dotación de obras complementarias infraestructurales a cargo de los propietarios de inmuebles afectados por el cambio de normas de ocupación que impliquen mayor aprovechamiento del suelo. A su vez, la Ordenanza define las Áreas Especiales a las caracterizadas “por sus condiciones paisajísticas, ambientales, históricas o funcionales, que requieren un estudio urbanístico especial que posibilite proteger y promover sus valores”.

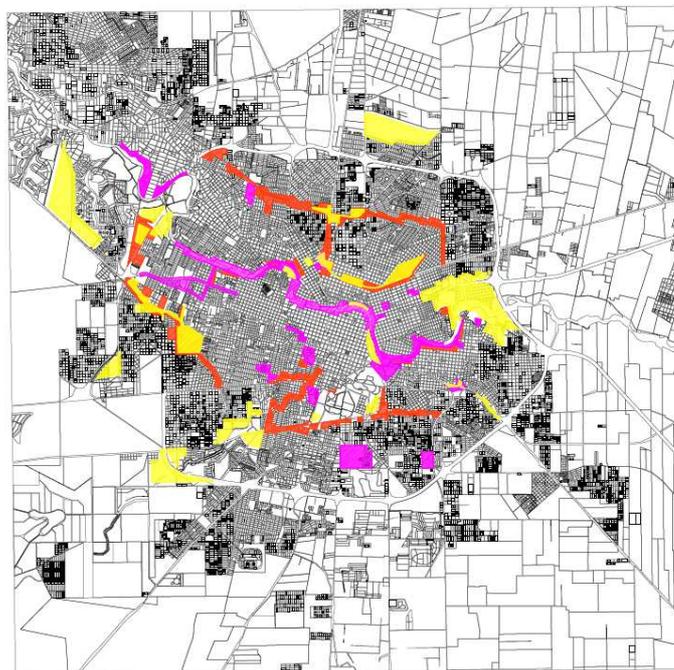


Figura 2: *Síntesis gráfica de las áreas preseleccionadas*

Fuente: elaboración propia en base a información del Plan 2020, Ordenanza 12.435/15, Proyecto SECyT 2014-2015.

En base al mapeo y la caracterización realizada hasta el momento, se observa lo siguiente:

- Alrededor de 8 polígonos del Plan 2020 han sido considerados como Áreas de Promoción Urbana en la Ordenanza Nº 12.483/15, y otros forman parte de algunas Áreas Especiales.
- Respecto a la localización urbana, de las 57 áreas consideradas, 24 se encuentran en la zona del centro y del pericentro; 37, en la periferia interna de Av. Circunvalación, y entre 3/5 en la periferia externa. Este predominio de áreas circunscriptas al anillo de Av. Circunvalación se correspondería con la idea de promoción de desarrollo urbano contenido, más compacto, y en el marco de la investigación, con localizaciones posibilitantes de integración urbana.
- Unas 10/15 áreas, aproximadamente, entre polígonos del Plan 2020, áreas de promoción urbana y áreas especiales, han sido materializadas (o tienen proyectos), a través de diversos instrumentos de desarrollo urbano entre 2008 y 2017.

En este contexto, se eligieron para su análisis particularizado, dos casos: el polígono 23 del Plan 2020 –Caso Liceo General Paz–, y el polígono del Ex Batallón 141, los cuales presentan distintos procesos de gestión que permitirían abordar los cuestionamientos planteados en la investigación.

ASPECTOS	Proyecto ex Batallón 141	Proyecto PROCREAR Liceo
Localización	Área pericentral. Sur de Cba.	Área periférica externa Av. Circunvalación. Noreste de Cba.
Límites	Avdas. Cruz Roja, de Los Incas, Ricchieri; Univ. Prov. Cba. Esc. Sup. Artes Aplicadas.	Liceo Militar Gral. Paz, calle Berdiales, barrios Parque Liceo 2º y 3º Sección, Villa Retiro y El Chingolo.
Dominio tierras	Desde 2007, dominio privado. Antes, dominio institución militar.	De propiedad militar del estado nacional a la ANSES en 2015.
Escala del proyecto	Sectorial. Máster Plan de un predio 22 ha. 11 ha para suelo edificable. 440 mil m ² cubiertos.	Sectorial. Máster Plan de un predio de 82 ha.
Socio-Demográficos	Para población de niveles altos de ingresos. 12000 personas. Dens pob bruta: 545 hab./ha. Dens pob neta: 1090 hab./ha	Para población de niveles de ingresos medios. 1733 viviendas. Diversidad de densidades poblacionales por diversidad de tipologías.
Funcionales	Uso del suelo mixto: residencial, comercial y recreativo con espacio verde de uso público.	Mixtura de usos del suelo y tipos urbano-arquitectónicos. Uso del suelo residencial; usos comerciales y productivos; equipamientos; espacios públicos; un parque recreativo; cocheras subterráneas.
Morfológicos Normas urbanísticas	17 parcelas. Edificación exenta. Torres de hasta 6 pisos. -F.O.S: máximo 40%. -F.O.T: máximo 2. -Altura máx de edificación: sobre Av. Richieri, 10,50m, con un retiro de 10 m; sobre resto de Avdas., altura máx de 23,50 m. -Retiro mín de LE: de frente 6,00 metros. En todos los linderos: 1/5 h. - 50% para espacio público: 15% Parque Urbano; - 15% espacio verde de uso público; 20% para equipamientos de uso público e infraestructuras.	17 sectores. Manzanas rectangulares y trapeciales. Tipos de viviendas: individual, dúplex, multifamiliar. Alturas: 1 a 5 niveles. PB, PB+1 a +4.
Dinámica urbana	Proceso de consolidación. De Reserva Militar a Reserva Verde y actualmente para uso urbano mixto con espacio verde	Proceso de extensión. De predio de Reserva Militar, a uso urbano mixto residencial y comercial con espacio verde público.
Integración al contexto	Conectividad con la zona Sur, integrando barrios circundantes.	Conectividad con el entorno Norte, Este y Sur a través de ejes viales.
Tiempo de ejecución	10 años.	2014 inicio de la construcción. 2020 adjudicación de todas las viviendas
Gestión urbanística	Gestión público-privada. 2013 Convenio Urbanístico; cambio de uso del suelo por aporte de infraestructura.	2013 selección del predio

Cuadro de análisis comparativo casos PROCREAR Liceo y Ex Batallón 141

Fuentes documentales: ver en Bibliografía

Proyecto Ex Batallón141



Fuente:
[http://staticf5a.lavozdelinterior.com.ar/sites/default/files/styles/landscape_1020_560/public/nota_periodistica/ex-batallon-141.jpg](http://staticf5a.lavozdelinterior.com.ar/sites/default/files/styles/landscape/_1020_560/public/nota_periodistica/ex-batallon-141.jpg)

Proyecto Pro.Cre.Ar Liceo



Fuente: fotografía del archivo del equipo de investigación 2017

Conclusiones

Las transformaciones socio-territoriales que se vienen produciendo en la estructura urbana-territorial del ámbito municipal de la ciudad de Córdoba, evidencian la necesidad de desarrollar procesos de planificación local a través de un conjunto interrelacionado de planes de ordenamiento – planes general, parciales y/o especiales–, a diversas escalas –de todo el radio municipal, de macroáreas y sectores, de áreas de oportunidad– y con visión integral y transdisciplinaria. Ellos deberían ser el marco para la revisión de las normas urbanísticas vigentes, la de ciertos convenios urbanísticos y de algunos proyectos públicos municipales y provinciales.

En relación con el estudio de los dos casos, según los objetivos y preguntas-guía del proyecto de investigación, se concluye lo siguiente:

+ **Aspectos de integración urbana** referidos a las principales reflexiones respecto a criterios socio-espaciales, funcionales, y morfológico-perceptuales.

En ambos casos se observa mixtura de usos residenciales y comerciales, equipamientos y espacios abiertos públicos (plazas, plazoletas, bv./ejes verdes), pero por su localización, no se logra una adecuada integración con el tejido urbano del contexto. No obstante, en ambos casos hay una cierta vinculación con el trazado existente, continuación de algunas calles y un adecuado nivel de accesibilidad física. Se observa una fuerte impronta morfológica del tejido urbano propuesto en cada caso que marca grandes diferencias con el entorno, situación más acentuada en el caso del Ex Batallón.

+ **Aspectos de gestión urbana**

En ambos casos, los predios eran dominio de instituciones militares. El ex Batallón tenía destino de reserva de verde, y a través de un Convenio Urbanístico, fue reconvertido en un gran desarrollo inmobiliario con usos mixtos residenciales y comerciales, con intervención público-privada, y con la contraprestación de una planta de tratamiento de efluentes cloacales

El proyecto PRO.CRE.AR Desarrollo Urbanístico, en parte del predio del Liceo Militar transferido a la ANSES, constituye el primer caso en la ciudad de Córdoba y es el emprendimiento de este tipo más grande del país. Se realiza con el Municipio de Córdoba una coordinación de obras y condiciones para su ejecución.

Entre los principales retos que plantea la aplicación de instrumentos de gestión como el convenio urbanístico, se encuentra la transparencia en su implementación, y su correcta utilización para equilibrar más justamente el desarrollo de la ciudad. Dado que no existen directrices o lineamientos orientadores del modelo futuro de ciudad que surjan de un Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial del Municipio de Córdoba, no se visualizan claramente aquellas áreas en las que sería más conveniente aplicar estos instrumentos, a través de una concepción de gobernanza donde participen múltiples actores, y en la que puedan considerarse tanto los beneficios positivos como negativos resultantes.

Bibliografía

Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba ADEC. (2016). Plan Estratégico de ADEC 2016-2020. Recuperado de <http://www.adec.org.ar/seccion/plan-estrategico-adec-2016-2020/6/72/116>

Etulain, J. C. (2000). 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. Argentina. *No disponible en internet actualmente.*

Karol, 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. Argentina.

Municipalidad de Córdoba, Secretaría de Desarrollo Urbano-Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. (2008). *Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba. Lineamientos y Estrategia General para el Reordenamiento del Territorio.* Córdoba. Argentina.

Sánchez, M. y otros (2014). *Estudio de la estructura urbana de la Ciudad de Córdoba y de sus procesos de transformación urbana. Problemas y potencialidades.* Informe Final Proyecto SECyT 2012-2013. Córdoba. Argentina.

Sánchez, M. y otros (2016). *Transformaciones urbanas a partir de proyectos de escala intermedia. Revisión del proyecto urbano desde sus lógicas de diseño y gestión.* Informe Final Proyecto SECyT 2014-2015. Córdoba. Argentina.

Referencias documentales del caso ex Batallón 141

Municipalidad de Córdoba: (2012). Ordenanza 12.077 y (2013) Ordenanza 12.148 - <http://www.lavoz.com.ar/politica/eurnekian-retoma-el-plan-del-ex-batallon>

<http://www.lavoz.com.ar/politica/asi-es-el-plan-que-mestre-le-aprobara-eurnekian-para-el-ex-batallon-141>

<http://comercioyjusticia.info/blog/economia/el-municipio-prepara-amplia-reforma-al-desarrollo-urbano/>

Referencias documentales del caso PROCREAR Liceo

www.procrear.anses.gob.ar

<http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/el-procrear-transforma-el-norte-de-la-capital>

<http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/haran-1600-viviendas-detras-liceo>

<http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/el-procrear-transforma-el-norte-de-la-capital>

ISBN 978-987-4415-32-5



9 789874 415325