

La dimensión material de las periferias⁵²

Procesos, políticas y acciones de construcción real del territorio en el arco norte de Córdoba



Raúl Alejandro Flores, Saulo Nazareno Martín, Marcos Crivelli Soteras

Palabras clave: Periferia - Metropolización – Expansión urbana - Instrumentos normativos

Introducción

Desde hace cuatro décadas es necesario referirse a Córdoba como una “Ciudad Metropolitana”, es decir, un conjunto de localidades subordinadas a la ciudad mayor, aunque de influencia mutua, cuya sostenida intensificación de relaciones a lo largo del tiempo ha producido importantes y complejas transformaciones en el territorio. Este proceso ha devenido en la reconfiguración del sistema de asentamientos, en algunos casos a partir de la profundización de procesos de conformación histórica, en otros, a partir de organizaciones espaciales inéditas.

Según Arteaga Arredondo (2005) **lo periférico** es un fenómeno típico de la ciudad contemporánea, que se origina cuando las ciudades comienzan a expandirse en forma acelerada y el territorio a su alrededor se empieza a urbanizar por partes, sosteniendo una fuerte relación de dependencia con el centro.

A su vez, Pérez (2005) sostiene que **lo metropolitano** es el resultado de la intersección de una dimensión urbano-territorial (crecimiento y expansión de la ciudad) y otra político-territorial (la organización territorial del estado). En esta intersección se evidencia la dificultad de las administraciones para incidir en el ordenamiento del territorio más allá del límite de su jurisdicción.

⁵² Proyecto de Investigación “Metropolización y Territorios Periurbanos. Teorías, planes, prácticas y proyectos en los sectores periféricos del arco norte de la ciudad de Córdoba”. Director: Fernando Díaz. Proyecto 2018-2021. SECyT - UNC.

La **periferia metropolitana** entonces, es el espacio de expansión de la ciudad central más allá de los límites de su jurisdicción, que integra asentamientos y territorios diversos y configura un sistema urbano-regional de alta complejidad, que generalmente carece de los principales atributos de urbanidad, generando fuertes vínculos con la ciudad central.

La presente ponencia, se enfoca en aquellos espacios de borde urbano, fuertemente tensionados por los procesos de metropolización, más concretamente, los sectores Noroeste, Norte y Noreste de la ciudad de Córdoba y sus localidades vecinas, a los fines de cubrir lo que genéricamente se denomina “arco norte”, y toma como recorte temporal el periodo 2002-2017, coincidiendo con el proyecto de base.

El sector de estudio se encuentra delimitado al norte por la traza propuesta del “Anillo de Circunvalación Regional”⁵³; al este por la proyección del límite este del ejido de Córdoba, abarcando parte del Cinturón Verde; al sur por la línea conformada por el Río Primero, la Av. Circunvalación A. Tosco y la traza del FFCC Belgrano, y al oeste por la línea divisoria de aguas del cordón de Sierras Chicas (Gráfico 1).

El área constituye un territorio de más de 834,5 km² que incluye a las localidades de Villa Allende, Mendiolaza, Unquillo, Río Ceballos, Salsipuedes, Estación Juárez Celman, Estación General Paz y Colonia Tirolesa, y alberga una población cercana a los 410.000⁵⁴ habitantes, lo que representa el 22% de la población total del Área Metropolitana.

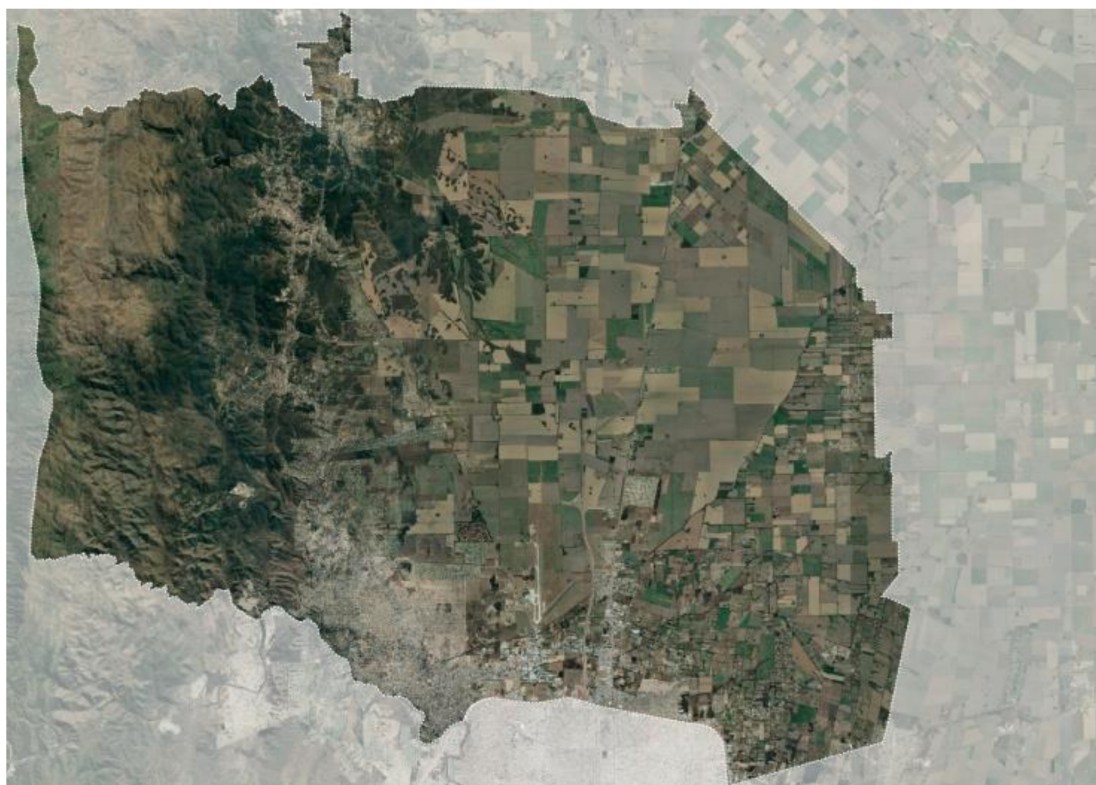


Gráfico 1. Ámbito de estudio. Arco Norte de la Periferia de Córdoba
Fuente: Elaboración propia en base a Google earth.

⁵³ Segundo anillo metropolitano, proyecto vial de escala regional presentado por el IPLAM - “Lineamientos para un Plan Metropolitano de Transporte”, Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2010-2011.

⁵⁴ Estimación realizada al año 2017, en base a la tasa tendencia de los períodos censales 1991, 2010.

La dimensión material de la periferia

El crecimiento de la periferia metropolitana de Córdoba, producto de una masiva movilización de población de las últimas dos décadas, ha configurado un paisaje urbano discontinuo, heterogéneo y fragmentado, de gran dependencia con la ciudad principal.

Esta dependencia, que mantiene a estos territorios en un estado de permanente tensión y conflicto, ha incidido asimismo en el desarrollo de **políticas públicas**, en un proceso del cual emergen dos aspectos principales: el papel de las **acciones indirectas** (normas e instrumentos de gestión del suelo) en las dinámicas de transformación y crecimiento, y el impacto de las **acciones directas** (proyectos, inversiones y desarrollos públicos y privados) en la conformación del paisaje metropolitano.

El estudio de la **dimensión material** de estas transformaciones hace referencia a la búsqueda de la relación causal que existe entre el rol de las acciones públicas -directas e indirectas- y los procesos reales de producción de suelo urbano.

Se parte de la hipótesis de que, lejos de una supuesta neutralidad, la acción pública es concebida y utilizada por actores sociales concretos en función de sus intereses, frente a condiciones históricas específicas y a partir de tres relaciones predominantes:

- a) Ciudad y soporte natural;
- b) Ciudad e Infraestructuras;
- c) Ciudad y marcos normativos;

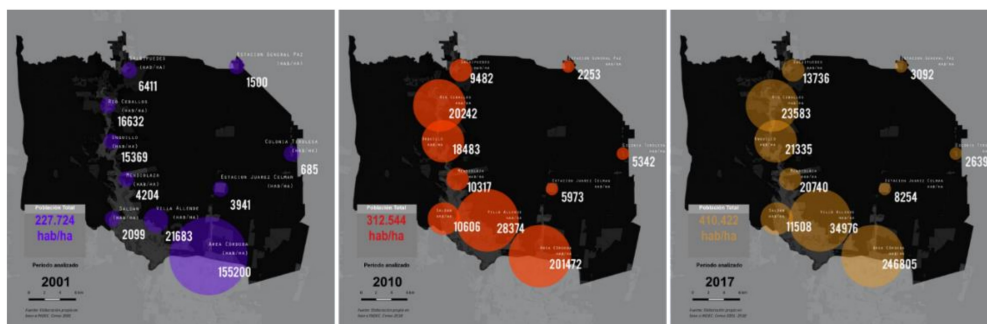
Ciudad y soporte natural

La **mutación de la matriz biofísica** (Folch, 2003) y la alteración del soporte natural, producto del avance de la urbanización sobre el faldeo del cordón serrano junto a la urbanización del valle inundable en el corredor de Sierras Chicas, ha sido tema de debate del ámbito metropolitano que circunscribe al área de estudio.

Este proceso tiene su origen en los años '30, cuando las "Sierras Chicas", habían comenzado a conocerse como lugares turísticos, lo cual motivó la construcción de gran cantidad de hoteles y complejos sindicales primero, y negocios inmobiliarios después⁵⁵. Producto del auge inmobiliario del momento y la falta de legislación específica, muchas de estas localidades empezaron a registrar loteos residenciales en áreas no aptas para la urbanización.

En nuestro período de estudio, y producto de la paulatina ocupación de aquellos antiguos loteos "turísticos", este ámbito se constituyó como una de las principales conurbaciones del interior del país, con un notorio crecimiento poblacional en las últimas dos décadas.

⁵⁵ Los turistas que pasaban sus vacaciones en estas localidades quedaban maravillados por el clima y el paisaje serrano, lo que originó un auge del desarrollo de loteos, que al día de hoy no se pudieron consolidar.



Del estudio demográfico del sector se desprende que la región pasó de una población de 227.724 habitantes en 2001 a 410.422 habitantes en 2017, encontrándose localidades que duplicaron su población en este período (Salsipuedes, Estación General Paz) y casos extremos con incrementos de cuatro veces de la cantidad de habitantes (Colonia Tirolesa, Mendiolaza).

Es válido aclarar que este crecimiento se aceleró a partir del año 2012, con el desembarco del **Programa de Crédito Argentino del Bicentenario** (Pro.Cre.AR)⁵⁶, donde la cantidad de lotes disponibles -aún en zonas no urbanizadas- generó condiciones propicias para los beneficiarios del programa⁵⁷.

Si bien esta política conlleva una respuesta concreta a la gran demanda habitacional de la región, este modo de producción de ciudad tiende a producir modificaciones sobre el soporte que impactan sobre el ecosistema del lugar, como se evidenció en las inundaciones de sierras chicas en el año 2015, de consecuencias lamentables⁵⁸.

Este tipo de sucesos evidencian la necesidad de repensar el modo en que se interviene en el territorio en una escala mayor, a partir de la comprensión de la escasa brecha que existe entre ciudad y el soporte natural.

En la última década, esta situación ha sido tomada por las organizaciones ambientalistas, el Instituto de Planificación del Área Metropolitana (IPLAM)⁵⁹ y la misma provincia, con ciertos avances en marcos legales como la discutida Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (9814) o el Plan Metropolitano de Usos del Suelo (Ley 9841).

Ciudad e infraestructuras

La situación central de Córdoba y su condición de ciudad gravitante, que establece una fuerte interacción con su Área Metropolitana, han definido fuertemente su sistema de accesos, que se caracteriza por la organización radial de vías superpuestas a las urbanizaciones. En cuanto a las características de la movilidad en la región, se verifican realidades diferentes según los sectores y corredores que consideremos. Esta diversidad tiene un correlato con las características de la población que reside, las actividades

⁵⁶ Programa de Crédito del Estado Nacional para la Vivienda Única Familiar, que previó el otorgamiento de créditos para la construcción de hasta 400.000 viviendas populares entre los años 2012 y 2018.

⁵⁷ De acuerdo a datos oficiales, el 6% de los créditos Pro.Cre.Ar fueron asignados a la Provincia de Córdoba.

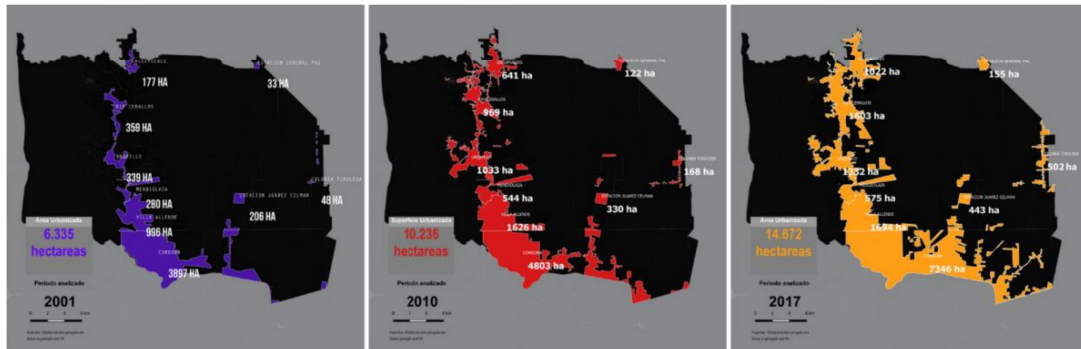
⁵⁸ El 15 de Febrero de 2015, una intensa tormenta de lluvia hizo crecer todos los ríos y arroyos de Sierras Chicas llevándose ocho vidas, más de 200 casas y 10 puentes durante la inundación más grande de su historia.

⁵⁹ Instituto de planificación Metropolitana. En el 2016 realiza un documento en revisión orientado a un plan director en el que se plantea el estudio de problemáticas ambientales en Sierras Chicas.

económicas preponderantes y el nivel socio económico, entre otros indicadores.

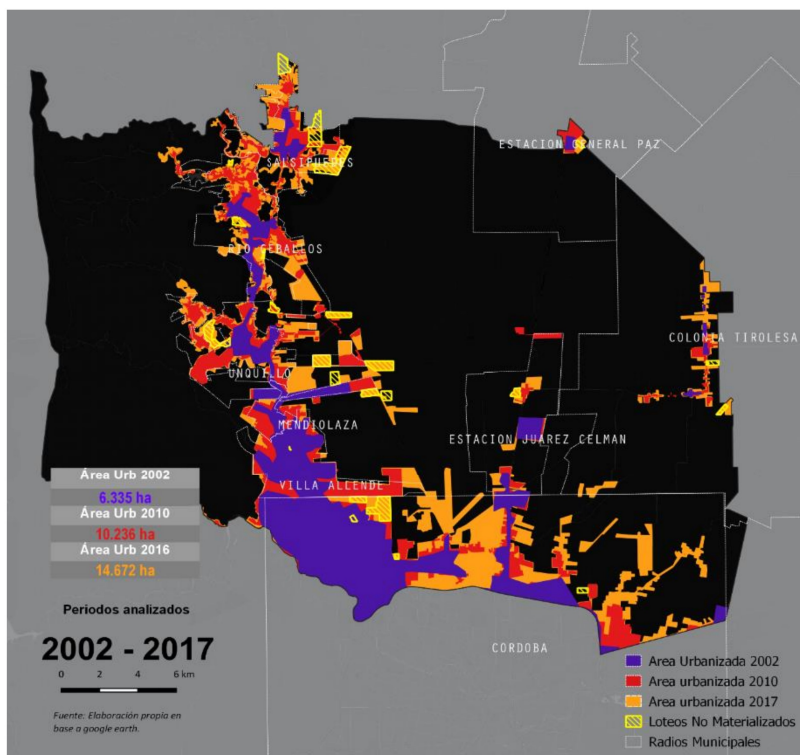
Históricamente, la organización del territorio se estructuró en torno a la Obra Pública (rutas, embalses, puertos). El sistema de asentamientos comienza generalmente de manera concéntrica, y su expansión se da en forma de estrella, en torno a los diferentes caminos, ramales ferroviarios, etc.

En esta lógica, la construcción de **infraestructuras** en el período de análisis traccionó de manera sensible las expectativas de desarrollo urbano, produciendo nuevas formas de ocupación del territorio y generando nuevos modos de vida.



Así como las rutas E-57 y 9 y el ramal norte del Ferrocarril Belgrano, guiaron el desarrollo de las localidades del corredor de “Sierras Chicas” y el eje Córdoba – Jesús María respectivamente, a lo largo del último siglo; la construcción de la Autovía E-53 (2010), el completamiento Circunvalación norte, la variante Juárez Celman de la RN9 y el Camino al Cuadrado (2011), derivó en nuevas formas de producción de ciudad.

Del análisis del crecimiento del área urbanizada, se desprende que en el año 2001 el sector en estudio contaba con una superficie urbanizada de 6.335 has, la cual se incrementó a 10.325 has para 2010 y alcanzó las 14.672 has en el año 2017. Si bien, la mayoría de las localidades estudiadas incrementó notablemente su área urbanizada, es en el corredor de Sierras Chicas donde este aspecto adquirió mayor escala y diversidad:



En la silueta del año 2001, se observa la consolidación de los tejidos históricos de las localidades serranas, asociados generalmente al trazado de la Ruta Provincial E-57, generando una incipiente conurbación entre las ciudades de Córdoba y Río Ceballos.

Para el año 2010, se observa la expansión periférica de la mayoría de las áreas urbanas, en general hacia las áreas naturales (sierras chicas) y/o productivas (Juárez Celman, Colonia Tirollesa). Asimismo, se produce la continuidad de la conurbación de Sierras Chicas hasta la localidad de Salsipuedes.

Finalmente, en la silueta de 2017, se acentúan los procesos de extensión, en diversas tipologías y modalidades, según la localidad, con la incorporación de la Ruta Provincia E-53 como eje del desarrollo urbano.



Autovía Ruta Provincia E-53. La traza del corredor vincula tangencialmente las localidades sierras chicas con Juárez Celman. Fuente: Diario La Voz del Interior.

En esta lectura se visualiza el papel de las nuevas infraestructuras como variable de valorización del suelo, la cual conlleva una fuerte presión de transformación del suelo rural a residencial, y produce tipologías de asentamientos inéditas para el sector, tales como barrios cerrados (Villa Allende, Mendiolaza), polígonos empresariales (Parque Empresarial Aeropuerto) y procesos de ocupación informal como asentamientos de emergencia (Juárez Celman).

Aquí se evidencia que, en esta escala, las infraestructuras juegan un papel transformador y unificador de gran impacto, que puede incidir en el aumento de las desigualdades y las disputas sobre el territorio.

Ciudad y marcos normativos

Las normativas urbanísticas son herramientas de los gobiernos locales para controlar, inducir y promover acciones de transformación territorial. En muchos casos, éstas surgen de planes y estudios producidos por los ámbitos administrativos, en otros, son producto de del juego de fuerzas económicas y sociales que conforman la sociedad.

Desde esta mirada, y tomando en consideración la experiencia de las localidades del ámbito de estudio, se ha elaborado una caracterización de los principales instrumentos normativos que expresan diferentes políticas públicas:

- a) **Códigos o normas de carácter general:** Expresan los lineamientos de la política de desarrollo territorial, a través de una zonificación de usos, intensidades de ocupación del suelo y procedimientos para la autorización de nuevas urbanizaciones. Para el año 2002, sólo las localidades de Córdoba (Ord. 8060/86), Juárez Celman (Ord. 175/99) y Unquillo (Ord. 34/86) contaban con regulaciones específicas para la autorización de nuevos loteos. El resto de las localidades estudiadas comienzan a definir sus normas urbanas a partir del año 2007⁶⁰.
- b) **Cambios de usos del suelo:** Son reglamentaciones que imponen modificaciones a las normas de base, en algunos casos estos cambios se producen por la desafectación de actividades obsoletas, tales como la norma de usos agroindustriales de Río Ceballos (Ord. 191/74, derogada en el año 1995 porque colisionaba con el carácter turístico que estaba adoptando la localidad) o el cambio de uso de una antigua zona minera que pasó a ser residencial en la localidad de Unquillo, (Ord. 166/2002). En otros casos, estos cambios producen anexiones de suelo residencial en entornos rurales, producto de presiones de los propietarios del suelo y/o el mercado inmobiliario (Ordenanzas 34 y 38/94, 56 y 57/95, 8/98 y 21/99 de Villa Allende), por organizaciones sociales (Ordenanzas 66 y 71/94, y 598/13 de Juárez Celman) o por las expectativas generadas por el desarrollo de obras de infraestructura de movilidad de escala territorial (Ord. 1622/07 en Río Ceballos, Ord. 464/09 de Juárez Celman).
- c) **Normas de carácter especial:** Establecen condiciones especiales para la autorización de emprendimientos no incluidos en la legislación general. Es el caso de las normas que regulan las "Urbanizaciones Residenciales Especiales" (barrios cerrados), que tuvieron su origen en la Ordenanza N° 8.606/91 de la ciudad de

⁶⁰ En algunos casos, como Villa Allende y Estación General Paz la regulación remitía directamente al Código de Edificación de la ciudad de Córdoba.

Córdoba, y tuvo su correlato en las ciudades de Unquillo (Ord. 25/96), Juárez Celman (Ord. 410/07), Salsipuedes (2008) y Estación General Paz (52/13). La cantidad y variedad de localidades que admiten este tipo de urbanizaciones, evidencia la presión ejercida por selectos grupos de demanda (Bellotti: 2006).

d) **Normas de protección ambiental:** La comprensión sobre el impacto de la urbanización sobre el soporte natural, fue asumida tempranamente por las localidades de Río Ceballos (Ord. 1622/07 y 1988/12, donde se establecen criterios de urbanización en función de pendientes de suelo), Salsipuedes (Código de Ordenamiento Urbano de 2008, donde se definen áreas de reserva natural protegida) y Unquillo (Ord. 17/11 que prohíbe la eliminación de cobertura vegetal sin intervención de ambiente). Esta preocupación tomó una mayor relevancia a partir de las inundaciones de febrero de 2015, cuando algunas localidades establecieron prohibiciones a las urbanizaciones situadas en laderas de montaña (Mendiolaza, Ords. 661 y 670/15).

e) **Normas de jurisdicción supra-municipal:** A nivel provincial, en el 2007, el Gobierno de la Provincia de Córdoba crea el **Instituto de Planificación Metropolitana** (IPLAM, Ley 9544/07), cuyo cometido es la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano. Desde su creación el IPLAM produjo una serie de instrumentos cuya adhesión quedaba en la potestad de cada municipio, con varios problemas en su cumplimiento.

f) **Programas oficiales de vivienda:** En el año 2003, el Gobierno de la Provincia de Córdoba desarrolló el programa “Mi Casa, Mi Vida” con erradicación de villas situadas en el interior de la ciudad, relocalizándolas en las periferias.⁶¹

Asimismo, en el año 2014 la Municipalidad de Córdoba autorizó la urbanización del predio del Liceo Militar General Paz, en la zona norte, a partir de una vacancia urbana, generando un importante desarrollo de infraestructuras en la periferia urbana.



Plan “Mi Casa – Mi Vida” Gobierno de Córdoba, 2004.



Pro.Cre.Ar Liceo Gral Paz, Nación Argentina, 2014.

Conclusiones

Como se puede observar, las políticas públicas y los instrumentos de regulación urbanística, presentan una gran diversidad debido a que deben su origen a la importante disparidad que tienen los problemas y parámetros locales en las distintas ciudades.

Las características del soporte natural, las fuertes presiones de la sociedad civil y el mercado inmobiliario, y las acciones del estado en materia de vivienda e infraestructura,

⁶¹ Esta acción requirió que las municipalidades de Córdoba y Juárez Celman, deban anexar áreas urbanizables en zonas rurales.

serán algunos de los motivos que expliquen las transformaciones territoriales más significativas en el período analizado.

En este sentido, el abordaje desde una mirada global, no sólo en términos políticos, sino también en términos jurídicos, parece ser el camino hacia la configuración de un espacio metropolitano continuo y cohesionado, donde el Estado tenga mayor capacidad de intervención en los modos de producción de la ciudad real, a fin de reducir las desigualdades y las disputas por el espacio urbano.

Finalmente, si bien la política urbana no se agota en la gestión de un sistema normativo - generalmente mucho más estático que la dinámica urbana- el nivel de precisión y actualización de estos instrumentos y su relación con las inversiones de escala, propenderán a un desarrollo metropolitano deseado. –

Bibliografía

ABBA, Artemio. *Metrópolis Argentinas: agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*. – 1ª ed. – Martínez: Café de las ciudades 2010.

ARTEAGA ARREDONDO, Isabel. “De periferia a Ciudad Consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales”. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol 9, núm. 1, Ene-Dic. 2005, pp. 98-111. UNC. Bogotá, Colombia.

BELLOTTI, Mirta (2006): *Urbanizaciones Cerradas Residenciales: Perspectivas de Derecho Urbanístico y de Derecho Civil*. Editorial Advocatus. Córdoba.

DE MATTOS, Carlos A. (2001). *Metropolización y suburbanización*. *EURE (Santiago)*, 27(80), 5-8.

DIAZ TERRENO, F. (2011). *Los territorios Periurbanos de Córdoba. Entre lo genérico y lo específico en Revista Iberoamericana de Urbanismo N°5*. *riURB - ISSN: 2013-6242*.

FOLCH, R. (2003). *Coord. El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. Barcelona: Diputación.

GEDDES, P. (1960). *Ciudades en Evolución. Infinito*. Buenos Aires. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/349714425/>

IROS, MOISO, BRAVO, ALONSO, GÓMEZ. Instituto de Planificación del Área Metropolitana. “Lineamientos para un Plan Metropolitano de Transporte”. 2011.

PÍREZ, Pedro. *Buenos Aires: Ciudad metropolitana y gobernabilidad. ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y URBANOS*. Año 2005. Buenos Aires.

Municipalidad de Córdoba – Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño, UNC. “Bases para el Plan Director Córdoba 2020”. Córdoba, 2008.

LINEAMIENTOS DEL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE CÓRDOBA. IPLAM 2012. 1er Edición. Córdoba: Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Córdoba. Instituto de Planificación del Área Metropolitana, 2012.

Normas Urbanas de las localidades de Córdoba, Villa Allende, Mendiolaza, Unquillo, Salsipuedes, Estación General Paz, Estación Juárez Celman, Colonia Tirolesa, Malvinas Argentinas.