



SEMINARIO LATINOAMERICANO

“ÁREAS METROPOLITANAS, SALUD TERRITORIAL E INCENTIVACIÓN”

Comunicación extendida

VULNERABILIDAD Y CONFLICTOS EMERGENTES DE LA CONTRAURBANIZACIÓN EN TIEMPOS DE COVID-19

Impacto de las restricciones a la movilidad en Córdoba (Argentina)

VULNERABILITY AND CONFLICTS EMERGING FROM COUNTERURBANIZATION IN TIMES OF COVID-19

Impact from Mobility Restrictions in Córdoba (Argentina)

Resumen

Durante la emergencia sanitaria generada por el virus COVID-19 en la Región Metropolitana de Córdoba a partir de marzo de 2020, este trabajo explora los conflictos y la vulnerabilidad socio-sanitaria que emergen de la aplicación de protocolos de contención y prevención. En concreto, analiza la estructura socioeconómica, territorial y de movilidad de la región -con foco en la migración pendular intra y extra regional- en función de restricciones impuestas a la movilidad de las personas. El análisis muestra que algunas de estas restricciones agravan la vulnerabilidad de los grupos de población más empobrecidos, y además crean nuevas situaciones de vulnerabilidad basadas en la posición relativa de las personas en el territorio y a sus patrones de movilidad, impidiendo el acceso a servicios esenciales y redes interpersonales de asistencia. Los resultados confirman la necesidad de incluir la movilidad regional cotidiana como factor esencial en el desarrollo de políticas sanitarias integrales, sostenibles e inclusivas. Además, se plantea la importancia de mecanismos intrarregionales consensuados que posibiliten la gobernanza en un territorio metropolitano complejo y altamente interdependiente.

Palabras clave

Áreas metropolitanas, Movilidad, Conurbación, Regiones.

Abstract

During the health emergency generated by the COVID-19 virus in the Metropolitan Region of Córdoba since March, 2020, this work explores conflicts and social/health vulnerabilities that emerge from the application of containment and prevention protocols. Specifically, it analyzes the regional socioeconomic, territorial, and mobility structure (with focus on intra-or-extra- regional pendular migrations) derived from restrictions imposed on people's mobility. The analysis shows that some of the mobility restrictions aggravate the vulnerability of the most impoverished population groups, and also create new situations of vulnerability, based on the relative position of people in the territory, and on regional and intra-metropolitan residential mobility patterns preventing access to essential services and interpersonal support networks. The results confirm the need to include daily regional mobility as an essential factor in developing comprehensive, sustainable and inclusive health policies. In addition, there is a requirement to organize intra-regional mechanisms that enable governance on this highly-interdependent metropolitan territory.

Keywords

Metropolitan areas, Mobility, Conurbation, Regions.



I. INTRODUCCIÓN

El *paradigma de la movilidad* se ha consolidado en los últimos años como esencial para la reconstrucción de la producción y reproducción de los sistemas urbanos, a escala micro, local y regional. En Latinoamérica, este enfoque permite construir análisis sumamente interesantes (Zunino Singh et al., 2017), ya que permite revelar matrices de desarrollo desigual en estructuras socioeconómicas, productivas y políticas al analizarlas en función de los movimientos de bienes, personas e información. En consecuencia, se visibilizan los niveles de satisfacción de necesidades u objetivos personales que tiene la población de acuerdo a los distintos mecanismos y procesos de movilidad que pueden desplegar en el territorio (Boccolini, 2020; Di Virgilio, 2011).

En este contexto de crisis sanitaria, las principales estrategias implementadas a escala global para controlar el contagio de CoVID-19 son distintos niveles de restricción a la movilidad de las personas; debido a esto, el paradigma de la movilidad ofrece un marco conceptual estratégico para analizar el impacto de estas medidas. En este trabajo se analiza específicamente el impacto de esas restricciones en la población de la Región Metropolitana de Córdoba (RMCba), haciendo foco en la *migración pendular extra e intra-regional* como factor estructurador de la vida cotidiana de las personas, y los riesgos que emergen de esto. La hipótesis verificada es que estas medidas son diseñadas en función de estructuras territoriales administrativas que no reflejan adecuadamente la organización socio-funcional de la población en el territorio; el estudio de su impacto en las estrategias de movilidad de la población permite proponer políticas sanitarias a escala regional y local que sean más eficientes, sostenibles e inclusivas.

Para el análisis, se trabajó con estudios previos sobre migración y movilidad en la RMCba, su red de movilidad regional, el acceso a equipamiento y servicios urbanos esenciales y la distribución de la población según nivel socioeconómico y de vulnerabilidad frente a la pandemia de CoVID-19 en el territorio (Boccolini, 2021, 2020a, 2020b, 2019; Ballarini et al., 2020; De Beláustegui, 2011; Elorza, 2016; Molinatti, 2019, 2013; Molinatti et al., 2014; Peralta, 2018, 2015; Tecco, 1999). La estructura urbana regional que se reconstruye con base en estos estudios se contrastó con las restricciones en cada unidad administrativa durante el período febrero-septiembre de 2020; además, se relevaron los conflictos y dificultades que emergieron durante el período de estudio en los principales medios de comunicación local. Los datos se procesaron, categorizando los conflictos y el aumento del riesgo sanitario, personal o habitacional. Además, se elaboraron mapas para mejorar la visibilización de los resultados y su impacto en el territorio.

II. DESARROLLO

La RMCba está ubicada en el área central de Argentina, entre la llanura pampeana del Este y los faldeos y barrancas de piedemonte serrano del Oeste. Después de la megalópolis de Buenos Aires, es la región metropolitana más extensa (casi 7.300 km²) y más poblada (cerca de 3.125.220 habitantes) del país, y está consolidada como centro cultural, económico, educativo, financiero y de entretenimiento de importancia nacional. Esto implica la movilidad cotidiana de personas, bienes e información en su territorio, tanto interna como desde y hacia diversos puntos del país, América Latina y el mundo, y la convierte en un nodo de *migración pendular nacional*, por tráfico aéreo y red de autopistas (Figura 1).

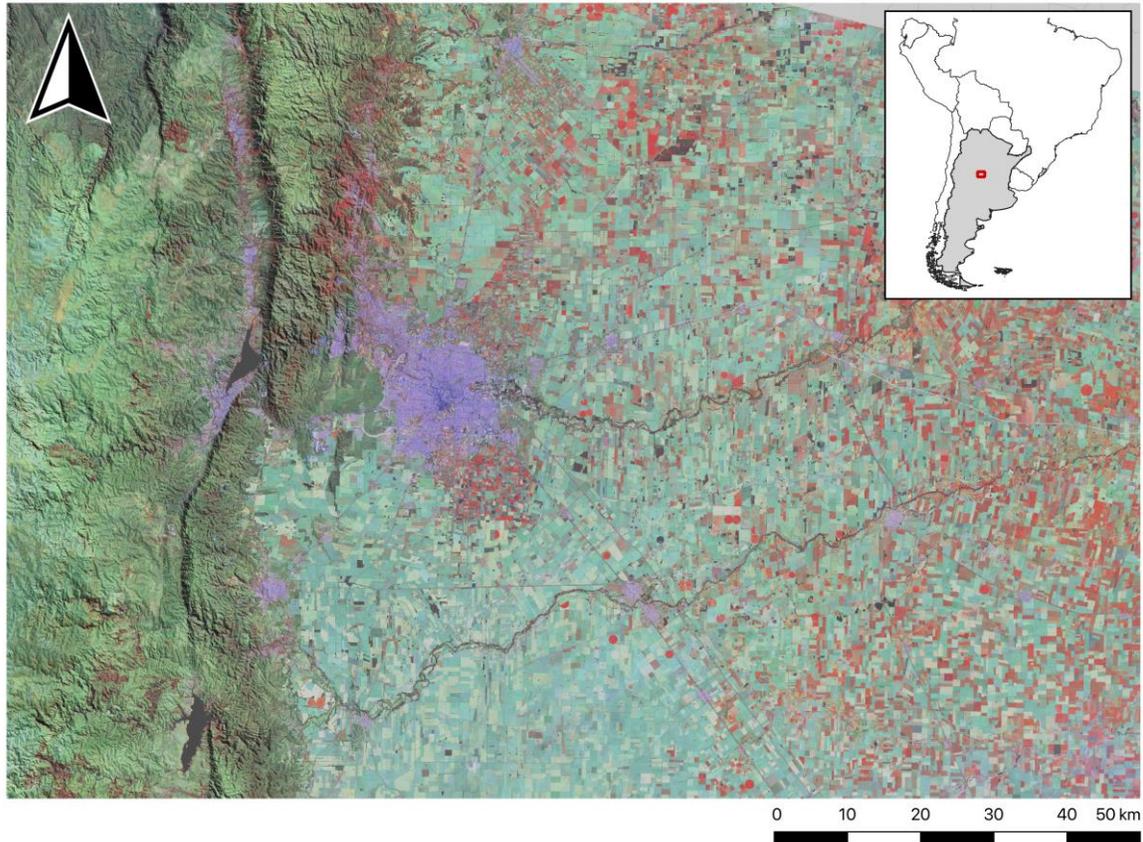


Figura 1: RMCba. Imagen Lansat 8 (21 sept. 2018) combinación 5-6-2

Arriba a la derecha se indica la posición relativa en Latinoamérica.

En púrpura se indica el área urbanizada; en verde las pasturas y vegetación de piedemonte; en rojo, cultivos bajo riego. En el centro se observa la ciudad de Córdoba, la conurbación del Valle de Sierras Chicas (al Noroeste de Córdoba) y la conurbación del Valle de Punilla al Oeste.

Fuente: elaboración propia (2020) con base en datos del repositorio de United States Geological Survey (<https://earthexplorer.usgs.gov>) y del geoportal IDE de la provincia de Córdoba (<https://www.mapascordoba.gob.ar>).

Por otro lado, la *movilidad interna* en la RMCba está estructurada principalmente por el proceso de *contraurbanización* creciente que se desarrolla en la región desde hace por lo menos 40 años (Boccolini, 2021; Molinatti, 2019; Cardoso, 2011; Leveau, 2011), lo que implica que numerosos grupos de población de la ciudad de Córdoba relocalizan su residencia en áreas periurbanas y pequeños y medianos centros urbanos cada vez más alejados. Sin embargo, ya que la ciudad de Córdoba concentra la mayor parte de los puestos de trabajo y servicios o equipamiento de la región (Boccolini, 2019), se produce una *migración pendular intra-regional* cotidiana de gran intensidad entre el centro principal y el resto de los aglomerados urbanos en la región. A esto se suman los movimientos producidos



por la gran concentración de equipamiento y servicios esenciales incluso dentro de la misma Córdoba, y la gran cantidad de barrios prácticamente sólo residenciales que forman la ciudad. La estructura urbana regional depende en gran medida de esta movilidad cotidiana interna de gran parte de su población, que incluye viajes y transporte de bienes y personas tanto en la vecindad del hogar, como desde y hacia otros sectores de su ciudad de residencia o incluso de la región metropolitana, más allá de límites políticos o administrativos, como el barrio, el ejido municipal o departamental. Estos movimientos materializan las distendidas redes de supervivencia y desarrollo socioeconómico y político de sus habitantes, que se extienden cada vez más en el territorio.

En este escenario, la intensidad de la movilidad internacional e interregional con destino a la RMCba se ha convertido en el factor principal de contagio de CoVID-19 en la población. En efecto, los primeros casos detectados en la RMCba a principios de marzo correspondían a personas contagiadas que ingresaron a la RMCba desde diferentes puntos del mundo. Sin embargo, con el correr de las semanas, se hizo evidente que la migración pendular desde regiones con alta tasa de contagio (por ejemplo Buenos Aires) fue el factor dominante del ingreso de personas contagiadas con el virus. Esta migración pendular extra-regional se combinó pronto con la migración pendular intra-regional (y con la movilidad local cotidiana) para difundir el virus en la región.

Debido a esto, y siguiendo los protocolos de prevención y contención recomendados por la Organización Mundial de la Salud, el Ministerio de Salud de la Nación y el comité de expertos convocados por el Gobierno de la Provincia de Córdoba (el Centro de Operaciones de emergencia -COE) es que comienzan a aplicarse en la provincia protocolos de Aislamiento y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio como mecanismos de contención de contagios de CoVID-19. Estos protocolos son flexibles, en cuanto permiten ajustes con base en la cantidad de casos o brotes de contagio detectados en el territorio: las diferentes medidas (o niveles de aislamiento o distanciamiento) se aplican según la situación específica de cada una de los departamentos en los que está sub-dividido el territorio provincial, incluyendo cese de actividades no esenciales (comerciales, de ocio, o que supongan la congregación de personas) y controles estrictos de circulación. El transporte público se limita al mínimo y los controles a vehículos particulares han aumentado, quedando totalmente cerrados algunos puntos de la red vial regional y urbana.

Hasta julio, la movilidad fue restringida a servicios esenciales y a la provisión de alimentos y artículos de primera necesidad en un radio de 500-800 m del domicilio residencial; pero hasta septiembre, y en los casos en que se identifica un brote de contagio, se aplican medidas específicas en la unidad administrativa correspondiente, sea un ejido municipal o un barrio dentro de un aglomerado urbano mayor (Figura 2). La eficiencia de estas medidas puede verificarse en las bajas tasas de contagio que exhibió la provincia en los primeros meses del período. Sin embargo, hay algunas premisas de estas políticas que presentan dificultades para su acatamiento y su control, e incluso suponen un aumento del riesgo socio-sanitario.

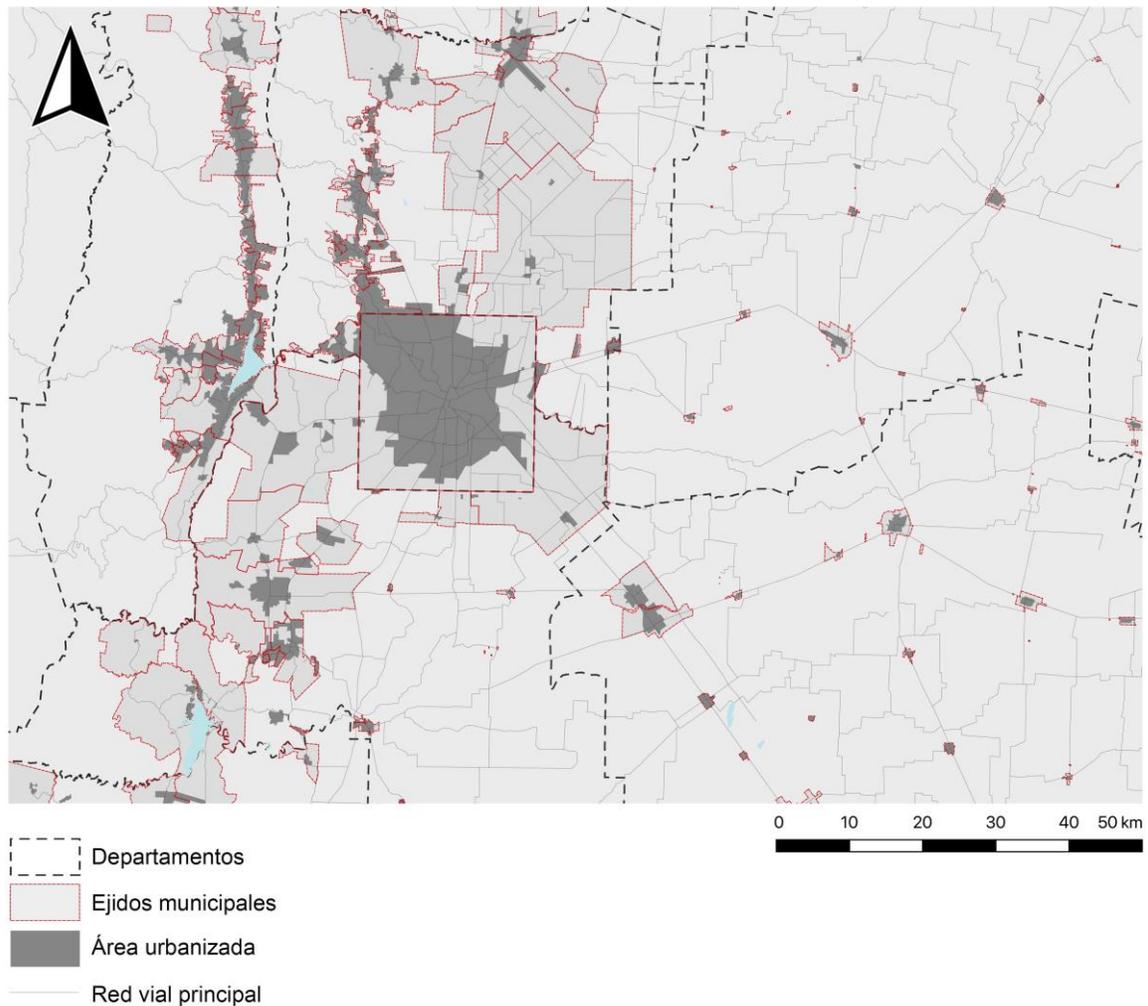


Figura 2: RMCba. División administrativa y política

Fuente: elaboración propia (2020) con base en datos del geoportal IDE de la provincia de Córdoba (<https://www.mapascordoba.gob.ar>).

III. RESULTADOS

Los resultados pueden clasificarse según la dimensión principal en la que se manifiestan. En primer lugar, en la político-administrativa: los inconvenientes más evidentes surgen debido a la superposición de autoridades de aplicación, los diferentes criterios adoptados por cada municipio autónomo, y la dificultad de concretar consenso en tiempos de crisis políticas, sanitarias y socioeconómicas.

a. No hay una autoridad intermedia entre el Estado provincial y los municipios y comunas, ya que los departamentos son sólo una división administrativa sin mayor incidencia en la estructura socio-política o económico-productiva del territorio. En cada departamento, los múltiples Estados municipales (cada con un territorio restringido a su ejido municipal) son



autónomos, y pueden dictar normas adicionales -si bien no en contradicción- al protocolo impuesto en su departamento.

b. Tampoco hay instituciones de gobierno regional que operen con políticas integrales y concertadas por los municipios que conforman cada departamento o la RMCba.

Por otro lado, si bien el COE ha desarrollado protocolos que se adecúan a la situación específica de cada unidad administrativa (para evitar medidas demasiado restrictivas en áreas donde la difusión está controlada, o demasiado laxas donde el riesgo es mayor) surgen otros inconvenientes, menos evidentes pero de gran impacto, ya que la estructura político-administrativa no refleja exactamente las estructuras humanas en el territorio:

a. El obstáculo más evidente es la migración pendular entre municipios conurbados o próximos entre sí, a través de límites de ejidos y departamentos. Esto incluye la movilidad para acceder a lugares de trabajo o el abastecimiento de bienes y servicios entre localidades, (sobre todo ubicados en la ciudad de Córdoba) que es impedido al no poder traspasar límites departamentales, o no poder atravesar un ejido municipal que ha dispuesto el cierre al tránsito del exterior.

b. El hecho de que un aglomerado urbano sea designado como zona de alto, medio o bajo riesgo se debe a su pertenencia a un departamento determinado, y no por los vínculos más o menos estrechos que su población tenga con zonas de riesgo muy alto, alto o bajo riesgo de otro departamento (como lo descrito en (a)), o pertenezca al mismo departamento que un municipio con tasas de contagio muy altas, pero del cual está alejado y prácticamente incomunicado. Esto se muestra claramente en las altas tasas de contagio (incluso superiores a Córdoba) de localidades bastante aisladas en su región, pero ubicadas sobre la red vial principal nacional que vincula Córdoba con Buenos Aires, con muy altas tasas de contagio.

c. Además, incluso en políticas definidas por un municipio, estas se aplican indiscriminadamente a todo el ejido municipal, sin diferenciar si se trata de áreas urbanas, periurbanas, rurales, áreas urbanas de gran interdependencia con otras áreas urbanas de ejidos contiguos, y sin identificar áreas urbanas sin acceso a equipamiento y servicios esenciales, o con población en situación de vulnerabilidad (incluso antes de la emergencia sanitaria).

d. A esto se suma la tendencia de urbanización en la RMCba que supone el crecimiento por extensión de áreas urbanizadas prácticamente mono-funcionales: verdaderos desiertos urbanos que sólo admiten la función residencial, dependiendo de centros de servicios cada vez más lejanos y concentrados para acceder a fuentes de trabajo y servicios esenciales, aún dentro del mismo ejido municipal (Figura 3). Esto implica una dependencia del automóvil o transporte público para realizar traslados a grandes distancias, algo que ya se ha consolidado como parte de la vida cotidiana de gran parte de la población, y es una estrategia que permitió la contraurbanización en la RMCba. Pero las disposiciones del COE suelen restringir el movimiento a una distancia muy pequeña, basadas quizá en modelos urbanos de ciudad compacta que no corresponden a los patrones de urbanización de la región desde mediados del siglo pasado. La inexistencia de equipamiento y servicios urbanos de cercanía en gran parte del territorio regional atraviesa todas las clases sociales e implica el incumplimiento masivo del protocolo de aislamiento.

e. Por otro lado, al secuestro de vehículos por ese tipo de incumplimiento (el único modo de acceder a centros de servicios y abastecimiento, y al lugar de trabajo), se suma el conflicto



regional y local con gremios del transporte público de pasajeros, que provocó el cese total o parcial del servicio durante la mayor parte del período estudiado. Esto implica que, incluso con medidas menos restrictivas a la movilidad, la población con dificultades para trasladarse a pie, incluso a distancias medias (ancianos, familias con niños, personas con problemas de movilidad, etc.) tiene seriamente limitadas sus estrategias de supervivencia cotidiana.



Figura 3: RMCba. Acceso a equipamiento y servicios públicos básicos
Se combinan variables sobre acceso a escuelas, dispensarios y hospitales y puestos policiales, junto a niveles de necesidades básicas insatisfechas o acceso a servicios esenciales de la población.

Fuente: Boccolini (2020a).



f. Esto se ve potenciado por el hecho de que la red de apoyo y contención interpersonal/familiar se extiende por lo general más allá del entorno inmediato o municipio. Incluso dentro de un mismo aglomerado urbano, territorios como el barrio, distrito o precinto policial son sólo unidades territoriales administrativas que no responden a grupos de personas con relaciones más o menos significativas. Los cierres parciales o totales a un barrio o sector entero no sólo imposibilitan el acceso a servicios o fuentes de trabajo; impide las labores de cuidado y apoyo asistencial, económico y afectivo entre personas de diferentes distritos territoriales. Esto agrava situaciones de dependencia existente y además provoca nuevas situaciones de necesidad en personas que no pueden recurrir a redes interpersonales ya consolidadas.

IV. PERSPECTIVAS

Más allá de las dificultades encontradas, esta investigación no busca poner en duda la necesidad de establecer pautas de comportamiento individual y comunitario para enfrentar este escenario crítico. El análisis muestra que deben ser desarrolladas teniendo en cuenta las estructuras emergentes de reproducción de la vida desarrolladas en el sistema urbano; sobre todo las medidas de reducción de restricciones paulatina a implementar en etapas de menor tasa de contagio. Además, que los procesos de movilidad residencial y migración pendular deben pensarse como estructuradores esenciales en el sistema urbano regional, relativizando la autonomía socio-funcional entre municipios. Estos resultados se ofrecen como aporte para un diagnóstico integral, que contribuya al desarrollo de futuras políticas sanitarias y de calidad de vida, incorporando la movilidad residencial y cotidiana de la población como un factor estratégico en el diseño de políticas con incidencia territorial.

VIII. REFERENCIAS

- BALLARINI, M., CÓRDOBA, M., & GIANINI KURINA, F. (2020, junio 4). COVID-19 en Córdoba: Estimación y visualización del riesgo de enfermedad según área. *Modelos estadísticos de propagación y evolución de epidemias*. Propagación y evolución de epidemias, Córdoba.
- BOCCOLINI, S. (2019, junio). Mapeando la metrópolis fragmentada: Cartografías de la segregación residencial socioeconómica en el área metropolitana de Córdoba, Argentina. *XI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*. XI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Santiago de Chile-Barcelona.
- _____. (2021). Contraurbanización: ¿descentralización metropolitana o éxodo forzado? Movilidad residencial intra-metropolitana en Córdoba, Argentina (1991-2010). *Astrolabio Nueva Época* (en prensa).
- _____. (2020a). Evaluación multicriterio de calidad de vida y calidad urbana en la metrópolis de Córdoba, Argentina. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, LII(205), 585–606 (en prensa).
- _____. (2020b). La red vial como estructura posibilitante del desarrollo en el área metropolitana de Córdoba, Argentina. *Revista Transporte y Territorio*, 22, 180–204.



SEMINARIO LATINOAMERICANO

“ÁREAS METROPOLITANAS, SALUD TERRITORIAL E INCENTIVACIÓN”

Comunicación extendida

- COE - *Informe diario de casos y medidas*. (2020). *Gobierno de Córdoba*. Recuperado el 16 de septiembre de 2020, de <https://www.cba.gov.ar/informe-diario-de-casos-y-medidas/>
- COE - *Protocolos de Aislamiento y Distanciamiento*. (2020). *Gobierno de Córdoba*. Recuperado el 16 de septiembre de 2020, de <https://www.cba.gov.ar/protocolos-coe/>
- CARDOSO, M. M. (2011). El fenómeno de contraurbanización y el protagonismo de ciudades menores y de espacios rururbanos metropolitanos. *Cadernos Metrópole*, XIII(26), 497–521.
- DE BELÁUSTEGUI, J. H. (2011). *Encuesta origen-destino 2009: Movilidad en el área metropolitana de Córdoba*. Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires.
- DI VIRGILIO, M. (2011). La movilidad residencial: Una preocupación sociológica. *Territorios*, 25, 173–190.
- ELORZA, A. L. (2016). Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social el caso de la ciudad de Córdoba (Argentina). *Cuaderno Urbano*, 20(20), 71–94.
- LEVEAU, C. M. (2009). ¿Contraurbanización en Argentina?: Una aproximación a varias escalas con base en datos censales del periodo 1991-2001. *Investigaciones geográficas*, 69, 85–95.
- _____. (2011). Urbanización y contraurbanización en Argentina: Un análisis del sistema de asentamientos. *Papeles de población*, 17(68), 147–159.
- MOLINATTI, F. (2013). Segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba (Argentina): Tendencias y patrones espaciales. *INVI*, 28(79), 61–94.
- _____. (2019). Movilidad residencial en la Región Metropolitana de Córdoba, 2005-2010. *Cuadernos Geográficos*, 58(3), 349-374–374.
- MOLINATTI, F., ROJAS-CABRERA, E., & PELÁEZ, E. (2014). Movilidad residencial intraurbana en contextos de escasos recursos. *Bitácora Urbano Territorial*, XXIV(2), 31–39.
- PERALTA, C. (2015, septiembre). Evaluación de los procesos de despoblamiento, dispersión, densificación, gentrificación y renovación. Entre los períodos intercensales 1991-2001 / 2001-2010. *Transformaciones socio-espaciales de la ciudad de Córdoba*. XII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Salta.
- _____. (2018). ¿Hacia dónde se mudan los cordobeses? Migración reciente en Córdoba, principales destinos urbanos. *3° Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana*, 1204–1222.
- TECCO, C. (1999, julio). Periurbanización y metropolización, desafíos y cuestiones críticas en el Área Metropolitana Córdoba. *Administración pública y sociedad*, 12.
- ZUNINO SINGH, D., GIUCCI, G., & JIRÓN, P. (Eds.). (2017). *Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina*. Biblos.