



HAL
open science

El proyecto urbano sustentable y políticas de expansión territorial de la Ciudad de Córdoba

David Martín Rincón, María Alejandra Charras

► To cite this version:

David Martín Rincón, María Alejandra Charras. El proyecto urbano sustentable y políticas de expansión territorial de la Ciudad de Córdoba. 11th Annual International Conference of Territorial intelligence of INTI, "Territorial intelligence and globalization tensions, transition and transformation", Oct 2012, La Plata, Argentina. pp.10. halshs-00975214

HAL Id: halshs-00975214

<https://shs.hal.science/halshs-00975214>

Submitted on 8 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

EL PROYECTO URBANO SUSTENTABLE Y POLÍTICAS DE EXPANSIÓN TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

Autores: Arq. David Martín Rincón- Arq. María Alejandra Charras
Maestría GADU- INSTITUTO DEL AMBIENTE HUMANO - FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO
Y DISEÑO. UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA. Av . Vélez Sarsfield
264, Córdoba C.P.5000, Argentina; mailto: pronom @yahoo.com

Resumen

El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del cursado de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (GADU-FAUD-UNC) y tiene, como finalidad, identificar los complejos procesos, los actores y las relaciones que devienen de entre ellos en el Área Metropolitana de Córdoba (AMC), reconociendo los distintos componentes que la constituyen a partir de la segmentación que producen las urbanizaciones privadas y periféricas como generadores de extensiones territoriales dentro del AMC, a los fines de reconocer la fragmentación política, administrativa y espacial; todo esto, según el recorte territorial delimitado, y la realidad considerada. Se tiene en cuenta, la importancia del papel de los actores políticos a la hora de hacer efectivos los objetivos del proyecto urbano sustentable.

Se entiende, el AMC como una integralidad compleja de flujos entre las localidades que la comprenden, siendo estos las que facilitan o impiden las transformaciones sociales en sostenibles. Así se plantea abordarla desde la idea de proyecto urbano sustentable, en términos de concebir la ciudad y lo urbano como una totalidad sistémica de componentes tanto físicos como sociales, donde la dimensión política, desde el ámbito de la gestión, adquiere una importancia fundamental. Es en este punto, donde se deben interpretar, manejar, organizar, comprender, distribuir y gestionar las finas relaciones que se producen entre los actores sociales del AMC para llevar adelante la idea de proyecto sustentable. Es decir, que la viabilidad del proyecto pasará por los emergentes que surgen de las relaciones entre los actores sociales, con capacidad de gestión medioambiental, y su atinada interpretación y encauzamiento por parte de los actores políticos, que den impulso a la toma de decisiones con mayor democracia participativa, gobernanza, y que sean eficaces para elaborar programas de gestión e implementación de acciones estratégicas.

Palabras clave: Proyecto sustentable, Área Metropolitana, Gestión urbana, Fragmentación metropolitana, Gobernanza.

INTRODUCCIÓN

LA PROBLEMÁTICA DE LA FRAGMENTACIÓN POLÍTICA EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Las grandes áreas metropolitanas están política y administrativamente fragmentadas; los límites de las municipalidades no se corresponden a los límites funcionales de las áreas

urbanizadas, por lo tanto, se evidencia el argumento de un gobierno metropolitano para AMC, lo que redundaría en beneficios de cohesión social y reducción de la pobreza según se deduce de los conceptos de Polése (2001:10-11)

En las regiones metropolitanas, al no existir una adecuada gestión se manifiestan las desigualdades dentro del territorio, se producen desintegraciones espaciales y se propende a la segregación social. Esto se produce por la fragmentación política que es el estado de desarticulación política, legal, administrativa y operativa existente entre la gran cantidad de ciudades que se ubican en ella; no detectándose políticas o planes coherentes para su integración, ni una agenda visible, ni acciones en ese sentido.

Las urbanizaciones privadas gravitan para generar más fragmentación y segregación en el AMC, puesto que los grandes desarrollistas localizan sus emprendimientos en municipios de menor peso político y económico próximos a la Ciudad de Córdoba, donde la normativa que regula la instalación de estos complejos es menos exigente y más permisiva y donde las necesidades económicas de las gestiones sucumben al poderío económico de las corporaciones inmobiliarias; esto colabora e incide en la expansión insostenible del área urbana de la ciudad de Córdoba.

MARCO CONCEPTUAL

A partir del Informe de Investigación: *Proyecto sustentable, ciudad, arquitectura y diseño*, (Venturini et al, 2011 Inédito), se propone un enfoque del proyecto desde la sustentabilidad urbana avanzando desde la definición del concepto de Proyecto Sustentable a su transferencia a las acciones de los actores sociales sobre el territorio considerado, llegándose a nuevas orientaciones para las teorías del habitar, el hábitat humano, el diseño y la proyectación desde el enfoque de racionalidad ambiental y la sustentabilidad del desarrollo.

El Proyecto Sustentable, es considerado, no solo como un procedimiento técnico-profesional, sino como un dispositivo cultural; por consiguiente social. A partir de incorporar las cuestiones sociales, y ambientales, integradas con los aspectos económicos y tecnológicos inherentes a la producción de los proyectos de diseño y a las posibles fragmentaciones que estos pueden ocasionar en el AMC.

Así, se comenzó por la consideración de los indicadores potenciales complejos que componen el área metropolitanas, haciendo un apartado en el tema que nos corresponde; pues, en la ciudad, se van sumando cada vez más urbanizaciones cerradas que exceden la capacidad de repuesta del Estado, que siguen generando necesidades y demandas del suelo e infraestructura. Así, estos nodos de desarrollos habitacionales adolecen de políticas relacionadas con la tenencia de la tierra, y no han contribuido significativamente a paliar los problemas de la ciudad y de su área de influencia.

ESTUDIO DE CASO

EL ÁREA METROPOLITANA DE CÓRDOBA-ARGENTINA: EL ARCO SUDOESTE Y LA CUENCA DEL ARROYO LA CAÑADA

El área metropolitana hace referencia a la relación establecida entre un centro o núcleo

urbano importante y las comunidades adyacentes asociadas al primero desde lo funcional, geográfico, económico y social. La Región Metropolitana Córdoba (RMC) abarca aproximadamente 7.854 km².

El trabajo permite relacionar la fragmentación política-administrativa-institucional, y aportar el rol de los actores sociales dentro de la misma a los fines de desarrollar un marco conceptual que nos permita cualificar la porción del arco Sudoeste de Córdoba comprendiendo a las localidades que lo integran y a los futuros emprendimientos que se puedan localizar sobre la cuenca del arroyo La Cañada.

En Córdoba, sólo a nivel formal, existe el IPLAM (Instituto de Planificación del Área Metropolitana), perteneciente a la Provincia. También en el documento del Plan Estratégico Córdoba 2004 se menciona a un “Ente Metropolitano de Córdoba”, que se integra con pequeñas localidades y Córdoba, sobre lo que nada se sabe de su funcionamiento, y por lo que se supone, hasta el momento no tiene ninguna gravitación ni poder de gestión.

La falta de una orgánica gestión pública en el AMC alienta a la aparición de diferentes conflictos entre distintas jurisdicciones traducidos en deficiencias y problemas de ruptura urbana: de tránsito, transporte, desplazamiento, disponibilidad de agua potable, desmanejo de cuencas y sobreexplotación y eliminación de bosques nativos, problemas de extensiones incontroladas, problemas relacionados con la salud y con la contaminación del aire, el agua, el suelo y los cultivos, etc; por lo que se impone una agenda común de gestión.

En la expansión del área urbana intervienen tres procesos: La ocupación ilegal de tierras vacantes ajenas donde se levantan asentamientos no regulados, la venta de lotes periféricos motivada por la especulación y dirigida a los sectores de bajos recursos, y el desplazamiento hacia el suburbio de ciertos sectores de altos ingresos (Gazzoli et al)

Pirez (2011) afirma que “La ciudad es producida por actores que dirigen su comportamiento en función de dos lógicas; una lógica económica, basada en la necesidad-ganancia y una lógica política. Lo que nos interesa abordar es la relación entre estas dos dimensiones: La unidad urbana real y la fragmentación político-territorial”.

Esta relación se entiende a través de tres contradicciones metropolitanas:



Estas son producto de las consecuencias de una ciudad políticamente fragmentada y responden a problemas de Gobernabilidad.

Ante la ruptura del sistema urbano por la aparición de grandes emprendimientos inmobiliarios y de barrios cerrados el Estado aparece sometido al capital. Los funcionarios aducen que deben ser “facilitadores” de las inversiones del mercado” y que de esa manera estarán a la vanguardia de la transformación y modernización de la gestión

urbana. Esta claudicación deja poca capacidad de maniobra política y técnica frente a las corporaciones con lo que adquiere vigencia la cita de Castells que advierte que: “los Estados ya no pueden gobernar, solo negociar”.

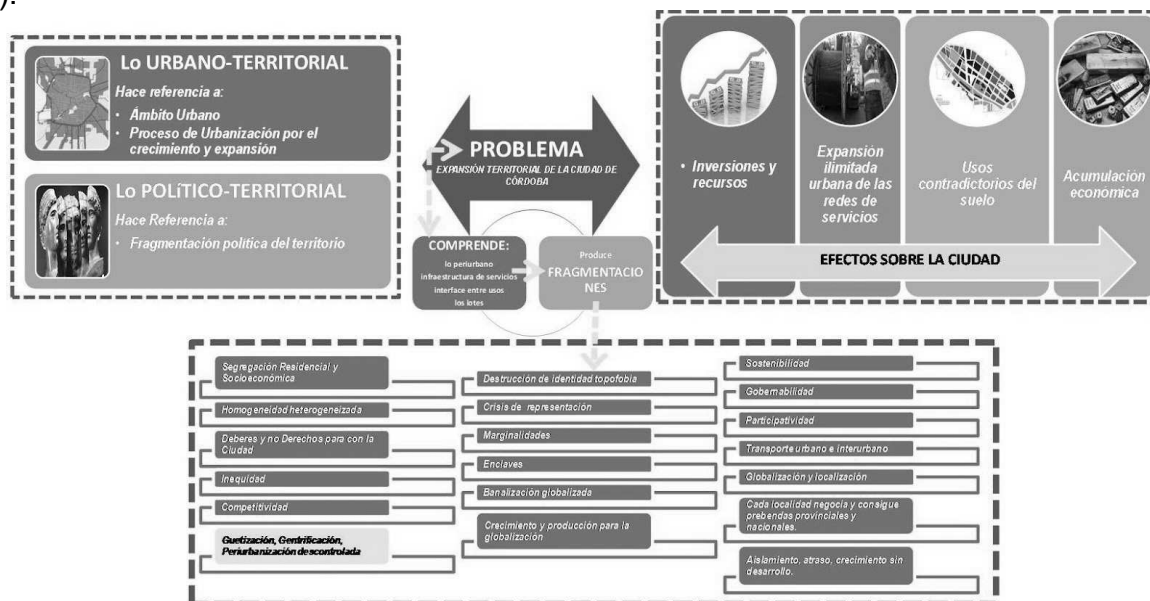
Cada unidad administrativa que integran el AMC funcionan escindidos de las demás restándole peso socioeconómico a la región e independencia de decisiones. En términos políticos no existe la unidad metropolitana. “Se trata de territorios yuxtapuestos que funcionan para adentro”.

Está presente la creencia -desde quienes tienen capacidad de gestión- de que toda acción que tienda a superar la fragmentación, integrando el AMC, es un riesgo que puede debilitar la propia fortaleza política. Al no haber ámbito político de lo metropolitano, al no existir presencia ni contención estatal, se fortalece el peso de los actores privados que construyen a su criterio la red metropolitana.

“La falta de un gobierno metropolitano es un tema fundamentalmente político más que técnico. Es político-ideológico y político en función de acumulación política”. (Pírez, 2011)

Actores Metropolitanos del AMC

Un mapa de Actores que intervienen en la Problemática, abordando aspectos que contemplan lo URBANO-TERRITORIAL y lo POLÍTICO TERRITORIAL permiten apreciar los EFECTOS que se verifican en la ciudad, y producen la FRAGMENTACIÓN. (Cuadro N°1).



Cuadro N° 1: Elaboración propia a partir de la conceptualización del problema y de Tabla 1: "Los dos caminos posibles" (por una Nueva RMC integrada)

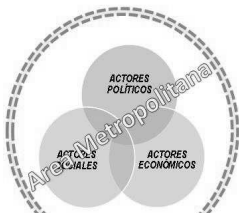
“Como actividad política, la gestión urbana es el resultado de las relaciones que en cada ciudad establecen los actores fundamentales: los económicos, orientados por la ganancia; los políticos que se mueven por la representación y la acumulación de poder; y los sociales orientados por la satisfacción de sus necesidades” Pírez, (1995).

En nuestro trabajo los actores Económicos, Políticos y Sociales que intervienen en el proceso de metropolización son calificados en base a sus recursos y a sus

XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI
 Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence
 Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

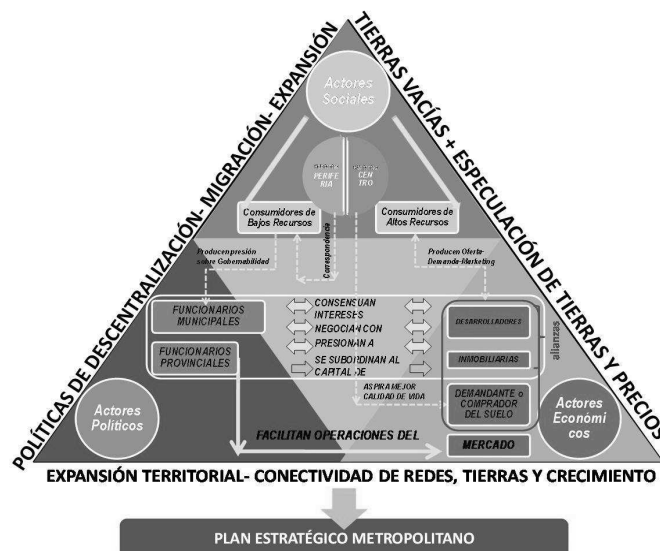
condicionantes a la hora de interactuar entre sí. Entendiéndose a los Recursos como las Fortalezas a la hora de posicionarse dentro de la problemática y a los Condicionantes como a las limitaciones y potencialidades.(Cuadro N°2).



| ACTORES | sector | características/rol | recursos | Condicionantes |
|------------|---|--|--|--|
| SOCIALES | Consumidores de Bajos Recursos | Comprende a aquellos Actores que intervienen en la oferta y en la demanda | Sin ocupantes de los asentamientos: Pueden o no poseer título de propiedad. Poseen el capital para adquirir los recursos ofertas inmobiliarias en nuevas urbanizaciones | Dificultad para acceder a la propiedad o a la adquisición de terrenos. A veces ocupan de manera ilegal la tierra lo que les aporta cierta ventaja a la hora de negociar terrenos. Dificultad para acceder a la vivienda en una localización próxima al centro urbano Los terrenos que poseen u ocupan adquieren valor agregado por la provisión de infraestructura, así como la expansión urbana a veces dificulta la provisión de servicios o infraestructura. Disponen de mejores condiciones habitacionales. Resafirman el sentido de pertenencia socio-cultural Presentan ciertas características de urbanización (localización de terrenos, accesibilidad al centro, superficies de lotes, etc) |
| | Consumidores de Altos Recursos | | | |
| POLÍTICOS | Funcionarios Municipales y Provinciales | Comprende a aquellos Actores que intervienen en la función pública con capacidad de Gestión. | Pueden acceder a los recursos económicos a través de los instrumentos que aporta la Gestión | Ausencia de Legislación y Normativa específica en el tema para regular. Esta misma ausencia de marco legal a veces funciona con beneficio propio dando lugar a hechos de corrupción. No poseen capacidad de manejar frente a los embates de los desarrollistas. Desvirtuación institucional. |
| | ONG's | Las ONG's tienen a su cargo una variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las preocupaciones ciudadanas al gobierno, supervisan las políticas y apoyan la participación política a nivel de comunidad. | Los recursos son de aportes gubernamentales por medio de subsidios, entre otros. Por aportes voluntarios, de empresas, de particulares, de campañas, etc. | Riesgo de perder independencia económica con respecto al poder político o empresarial. |
| ECONÓMICOS | Desarrollistas | | Eficacia para la Gestión con sector político. Recursos para el diseño y la comercialización. | Que el emprendimiento tenga buena comunicación y accesibilidad al centro urbano. Una caída de la demanda de estos emprendimientos es el principal condicionamiento negativo. |
| | Inmobiliarias Demandante o Comprador del Suelo | Comprende a aquellos Actores que poseen el capital y los recursos | Mercado en sostenido crecimiento Inversiones, Oferta y Demanda-Capital | Especificación del suelo por parte de los poseedores y/o propietarios. No lo limita el marco institucional. Acuerda con actores políticos y económicos. Disponibilidad de tierras con características particulares desde lo ambiental, desde la seguridad, el estilo, la conectividad y accesibilidad al centro urbano, etc. |
| | Mercado | | | |

Cuadro N° 2: Elaboración propia-Identificación de Actores involucrados en el proceso de Metropolización de la Ciudad de Córdoba.

La clasificación de ACTORES, sus ROLES y los RECURSOS con los cuales cuentan, permite diagramar un gráfico donde estas relaciones se pueden apreciar de manera más dinámica y que orientan lineamientos para futuras acciones estratégicas.(CuadroN°3)



Cuadro N° 3: Elaboración propia Relación entre actores componentes de la Expansión en el proceso de Metropolización de la Ciudad de Córdoba.

Estos actores de AMC se organizan según interés y capacidad de incidir según su nivel de apoyo u oposición a la eventual propuesta a desarrollar. Esto se hace a fines de identificar cuáles son los actores a los que deberemos darle prioridad en el diseño del

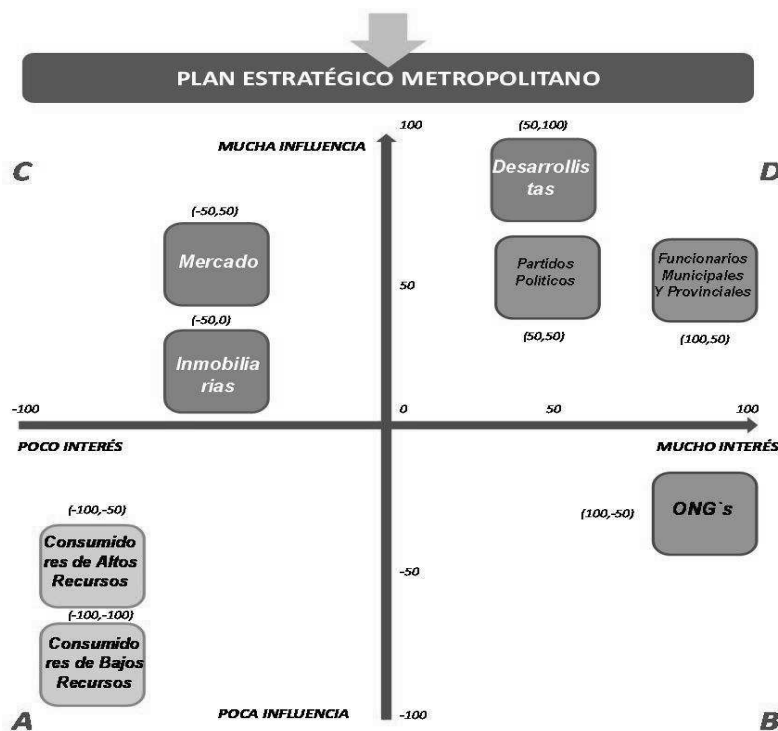
plan de acción.

En base a ello se elabora, a continuación, un mapa de interés e influencia donde los actores ubicados en el cuadrante A, serán en los que se deberán invertir menos esfuerzos.

Los actores ubicados en el cuadrante B pueden que requieran apoyo para movilizarse, para convertirse en actores con poder en esta situación. Las estrategias deben estar dirigidas a mantenerlos informados de los esfuerzos que se están realizando. Podrían ganar importancia a lo largo del proceso.

Los actores ubicados en el cuadrante C serán los que deben mantener "satisfechos", pues pueden ser útiles como fuentes de información y opiniones o para ayudar a movilizar a otros actores más directamente involucrados.

Los actores ubicados en el cuadrante D, en particular los que se acercan más a la esquina superior derecha, serán sus objetivos prioritarios y a quienes deberán procurar traer abordo a la iniciativa.(Cuadro N°4)



Cuadro N° 4: Elaboración propia. Influencia e intereses de los Actores ante la elaboración de políticas.

Para el éxito del presente proyecto sustentable es fundamental las prácticas de la buena Gobernanza; como Gobernanza se designa a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, como una "nueva forma de gobernar". Gobernanza es la forma de interacción de las administraciones públicas con el mercado y las organizaciones privadas o de la denominada sociedad civil (empresas, patronales, sindicatos y otras), que no obedecen a una subordinación jerárquica, sino a una integración en red, en lo que se

Síntesis Metodológica

Los Compromisos de Aalborg que están diseñados para reforzar los esfuerzos locales en materia de sostenibilidad y para revitalizar la Agenda Local 21, aspiran a aumentar la concientización y a resaltar la necesidad de que los gobiernos locales actúen de forma integrada para hacer frente a los crecientes retos en materia de sostenibilidad.

Tomando como base estos compromisos se realizará un análisis de situación de partida local teniendo en cuenta diez temas: Gestión municipal hacia la sostenibilidad; Bienes naturales comunes; Consumo y formas de vida responsables; Planificación y diseño urbanístico; Mejor movilidad y reducción del tráfico; Acción local para la salud; Economía local viva y sostenible; Igualdad y justicia social; De lo local a lo global.

Lo precedente se traducirá como fases de proyecto de las acciones que se tomarán en las etapas del proceso de organización territorial destinado a: creación, expansión, consolidación, fortalecimiento o estancamiento, retroacción (Bozzano 2009) y seguimiento de los progresos sustentables como instrumento de gestión ambiental y participación.

Para validarlos se parte de construir matrices de valoración que incorporen las dimensiones de sustentabilidad a los Compromisos Aalborg a los fines de establecer lineamientos de Gobernabilidad para el AMC. Se consideran y se trabajan sobre estos compromisos por su correspondencia a la orientación de las prácticas de la buena gobernanza; todo esto con respecto a la problemática considerada en este trabajo con respecto al AMC; es decir la fragmentación producida por la localización de urbanizaciones privadas y de como, los gobiernos locales, de manera integrada pueden regular estos emprendimientos de manera sustentable a través de un coordinado manejo del territorio.

Para orientar, valorar, participar y controlar la gestión de decisiones y de los proyectos se incluyen como actores a las autoridades locales, a los representantes políticos, a los funcionarios, a los ciudadanos de los diferentes sectores, a las ONG's, a los emprendedores privados y a las fuerzas vivas, en general, vinculados al área metropolitana considerada.

Se definen indicadores integrando los parámetros considerados con la triple noción de calidad sustentable y los compromisos Aalborg previendo escenarios articulados con las dimensiones de sustentabilidad : Natural, Política, Económica y Social.

En una primera fase se propone a instancias sugeridas de la carta de Aalborg:

- Instituir, en los primeros 12 meses, un proceso participativo a escala local para la fijación de objetivos dando prioridad a sus tareas, con el objetivo de abordar los diez Compromisos.
- Establecer en los 24 meses posteriores objetivos locales individuales a escala.
- Realizar un análisis periódico de control de los Compromisos de Aalborg que esté a disposición de los ciudadanos.
- Facilitar información acerca de sus objetivos y sus progresos para evaluaciones periódicas.

La aplicación de planes de acciones y transferencia como cambio sustancial en la presente investigación y las que de ella se deriven, aportará a políticas de planificación territorial; crecimiento, impactos y beneficios; perfil ambiental y componentes; reservas y

conservación del capital natural; equipamiento comunitario; empleos, oferta e inversión; desarrollo económico; adecuada utilización de los recursos ambientales; evaluaciones ambientales estratégicas e instrumentos de gobernabilidad de carácter metropolitano. Las investigaciones que devienen de ésta se traducen en aplicaciones a los proyectos "Lineamientos para el ordenamiento ambiental de Villa Parque Santa Ana" para lograr una propuesta de ordenamiento ambiental territorial que permita aprovechar los recursos de manera sustentable como plan regulador de acción; y "Potencial de Sustentabilidad Urbana de la cuenca del arroyo La Cañada con el objetivo de establecer lineamientos de gobierno metropolitano para la regulación territorio en función de resguardar la calidad de vida, considerando los instrumentos normativos consensuados por los diferentes actores de lo metropolitano.



Cuadro N° 6: Dimensiones de Sustentabilidad en función de compromisos Aalborg y aplicación y transferencia a dos estudios de caso.

CONCLUSIONES

Ante el problema de las fragmentación política, administrativa y espacial del AMC y de las causas que las potencian, entre ellas el incontenible avance de las urbanizaciones privadas y periféricas en áreas a veces poco reguladas y endeble política y económicamente frente al poderío financiero de las corporaciones inmobiliarias, se plantea la oportunidad para reflexionar acerca de la necesidad de un gobierno metropolitano en este territorio a través de la propuesta de proyectos sustentables que se aboquen a la problemática. Conocer y delimitar los problemas metropolitanos es necesario para identificar la estructura de Gobernanza que a decir de Pedro Pérez (2011) "... está integrada por los diferentes actores estatales y no estatales presentes en un área metropolitana, como núcleos de toma de decisiones y sus relaciones, por la estructura política que "está compuesta por el sistema de relaciones de poder que se dan entre los actores gubernamentales "y por los comportamientos políticos que "...se refieren a las acciones dentro del sistema de relaciones políticas y a sus orientaciones particulares""... Los comportamientos son el elemento central para la generación de cambios. La inexistencia de marcos reguladores en las fronteras de las áreas administrativas que

integran un área metropolitana, denotan los problemas de falta de gestión, muchas veces por el desconocimiento del papel que le atañe a cada actor social dentro del entramado socio-económico-ecológico y cultural de un territorio y de los aportes a la sustentabilidad que puedan motorizar dichos actores.

Para lograr estos objetivos es pertinente trabajar sobre los conceptos de la buena Gobernanza identificando a los actores de lo metropolitano, sopesar sus intereses, grados de influencia y las relaciones que se producen entre ellos; y desde los ejes que se consideran en este trabajo como generadoras de fragmentación: las políticas de descentralización ; la especulación de tierras y precios y la expansión territorial insostenible; todo esto a los fines de proponer lineamientos de un posible plan estratégico metropolitano para el AMC.

Es necesaria la maduración del espectro político a los fines de abordar la gestión a través de un plan integral de la expansión urbana, un proyecto transformador de la ciudad, programas, actividades y emprendimientos territoriales que tiendan al desarrollo sustentable para el AMC y en la que sea posible distinguir sus componentes económicos, ambientales y sociales.

El resultado de lo planteado aportará lineamientos a los gobiernos locales para el diseño de políticas activas y estrategias de la periferia que posibiliten la inclusión de las intervenciones privadas y que integren lo metropolitano, concertando nuevas formas de actuar en las extensiones urbanas, todo ello en pos de un proyecto urbano sustentable que fortalezca la gobernabilidad como reto del siglo XXI y que se profundizará con el estudio en etapas posteriores.

Referencias

- MARENGO, Cecilia (2002) Estrategias habitacionales en los bordes urbanos. Puntos de partida para analizar la expansión suburbana.
- MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (1996): Plan Estratégico para la Ciudad. Córdoba.
- PÍREZ, Pedro (1994). Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad.
- PÍREZ, Pedro (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. Ciudades.
- PÍREZ, P. 2004b. La configuración metropolitana de Buenos Aires: "Expansión, privatización y fragmentación "
- RINCÓN, David; CHARRAS, María Alejandra; LIÓN, Adriana (2011). "Expansión Territorial de la Ciudad de Córdoba. Urbanizaciones periféricas". Módulo Políticas Ambientales. Maestría GADU.FAUD-UNC. Inédito
- TECCO, Claudio (1999). Periurbanización y Metropolización, desafíos y cuestiones críticas en el área metropolitana Córdoba.
- VENTURINI, Edgardo et al (2011). Trabajo de Investigación: Proyecto sustentable, ciudad, arquitectura y diseño. SeCyt.