

PLANES VERSUS NORMAS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL El caso de la de la provincia de Córdoba-Argentina

PLANS VS RULES AT THE TERRITORIAL PLANNING The case of the province of Córdoba-Argentina

A. Mónica Martínez & B. Maria Julia Schiavoni

FAUD, Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño; Universidad Nacional de Córdoba

monica.martinez@unc.edu.ar

arq.juliaschiavoni@gmail.com

RESUMEN

La siguiente ponencia forma parte del proyecto de investigación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba, *Instrumentos para planificar el territorio y proyectar la ciudad: desafíos para alcanzar condiciones de sustentabilidad*. En esta presentación, se aborda el estudio y análisis de los instrumentos de ordenamiento territorial - planes y marco normativo - presentes en el territorio provincial de Córdoba, y se propone como objetivo, comprender la problemática actual en los procesos de planificación y regulación del territorio provincial, con el fin contribuir a la elaboración de un marco de ordenación general que englobe todos los instrumentos de planificación. La hipótesis que se intenta verificar expresa que la correspondencia entre los planes regionales y urbanos y los marcos regulatorios generales sobre las áreas urbanas, rurales y naturales resulta fundamental para abordar la problemática del ordenamiento territorial.

Palabras clave: planes, marco normativo, áreas, Córdoba

Línea de investigación: Ciudad y proyecto.

Tema: Planificación, políticas y gobernanza.

ABSTRACT

This paper is part of the research project of the Ministry of Science and Technology of the National University of Córdoba, *Instruments for planning the territory and project the city: challenges to achieve sustainability conditions*. This presentation addresses the study and analysis of the territorial planning instruments present in Córdoba, the plans and regulation of territory. The objective is to understand the current problem in the planning and regulation processes of the provincial territory, in order to contribute to the development of a general management for all planning instruments, in the case of the province of Córdoba. The hypothesis try

to verify the correspondence between the regional and urban plans and the general regulatory frameworks on the urban, rural and natural areas, in order to address the territorial planning problem.

Keywords: plans, regulation framework, áreas, Córdoba

Research line: City and project.

Theme: Planning, policies and governance.

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales problemas que enfrentan nuestras ciudades se asocian a la falta de coordinación entre políticas e instrumentos de planificación territorial. Estos procesos anuncian un escenario futuro en el que la planificación urbana y la regulación del territorio se encuentran desfasados en el tiempo. Por un lado, no todos los planes urbanos comparten criterios comunes sobre las formas del crecimiento, y por otro la inexistencia de una ley de ordenamiento territorial, que identifique los instrumentos de planificación necesarios, acordes a un marco normativo común sobre la totalidad del territorio provincial, determina la presencia de fuertes desequilibrios, haciendo cualquier política poco sostenible en el tiempo. Sandoval (2014) resalta la existencia de una lógica de encadenamiento de la planificación regional y local enmarcada por una verticalidad, en la que los objetivos y estrategias de escala macro deben ser incorporados en los instrumentos locales, sirviendo estos como una especie de “territorialización” de los primeros. De Mattos (1976) plantea que se trata de decisiones y acciones para el cumplimiento de objetivos, un método coherente entre las principales etapas del proceso de planificación, objetivos, estrategias, políticas y programas e instrumentos para la aplicación.

Las consecuencias de ello, se manifiestan en los desequilibrios que se producen por la acción del ser humano, el impacto del cambio climático, las amenazas socio-naturales que producen riesgo, el crecimiento explosivo de las periferias urbanas, el aumento de las desigualdades socio-económicas, la pérdida de calidad del espacio público, el agotamiento de los recursos y la pérdida de diversidad, producen impactos en el desarrollo territorial y en consecuencia, los instrumentos aplicados requieren una revisión de los enfoques tradicionales en vistas de abordar estas cuestiones y adecuar instrumentos a premisas de sostenibilidad.

En este marco, en el caso de Córdoba, no existe una Ley Provincial de Urbanismo, ni un diagnóstico preciso sobre el estado de la planificación a escala provincial ¿Cuáles y cuantos municipios cuentan y aplican instrumentos urbanísticos para la ordenación de su territorio? ¿Cómo estos inciden en su desarrollo? ¿Cuán efectivos han resultado en la ordenación de su territorio? ¿Dónde se encuentran los mayores inconvenientes para su aplicación efectiva? A partir de ello, el objetivo de éste trabajo, es reconocer y valorar los actuales procesos de planificación, con el fin de proponer nuevos instrumentos que se adecuen a los nuevos desafíos, para alcanzar condiciones de sustentabilidad y desarrollo, en el ámbito de la provincia de Córdoba-Argentina.

En este contexto, se reconocen en el territorio provincial de Córdoba diversos instrumentos –planes y marco normativo- tanto a escala nacional, metropolitana y local, y un conjunto de leyes que ordenan físicamente el territorio condicionando su uso y ocupación. Si bien el desarrollo de los procesos de planificación y su continuidad en el tiempo, están mayormente condicionados a los cambios gubernamentales, hacer frente a estos desafíos implica contar con instrumentos adecuados y adaptados:

- a) Al respeto por las condiciones naturales, el suelo, el agua, la flora, la fauna;

- b) Al desarrollo de actividades económicas, adecuadas a la disponibilidad de recursos
- c) Los modos de crecimiento respetuosos de la capacidad de carga del suelo, el respecto por los edificios patrimoniales, y los valores del paisaje, el ambiente, entre otros.

Para ello, los resultados alcanzados hasta ahora en la investigación, permiten elaborar lineamientos generales hacia la redacción de una Ley de Ordenamiento territorial, que comprenda como temas centrales:

1. Conflictividad entre las áreas urbanas, rurales y naturales. Modos de fraccionamiento y uso del suelo, distribución de actividades económicas
2. Integración de instrumentos de planificación, correlación entre los planes y proyectos y los marcos regulatorios disponibles.

DESARROLLO

1.1. Antecedentes de instrumentos disponibles. Los planes en las diversas escalas.

El principal antecedente a nivel nacional es el Plan Estratégico Territorial (PET) de Argentina. Su desarrollo comprende diferentes instancias de avance (I-2008, II-2011, III-2015 y IV-2018). Este documento, contiene las principales acciones llevadas adelante en materia de planificación territorial nacional y representa el marco de referencia de otros planes. Desde sus comienzos en 2004, el PET se pensó como un proceso dinámico, en constante retroalimentación, una guía donde el impacto de los proyectos territoriales actualice permanentemente el plan. El objetivo inicial de desarrollo fue un plan de inversión de infraestructura y equipamiento que se diversificó con la incorporación de nuevas herramientas, como el uso de indicadores y estudios específicos para un mejor diagnóstico del territorio, hacia la elaboración de políticas, programas y proyectos de mediano y largo plazo. Se parte del conocimiento de un modelo territorial para alcanzar un modelo deseado con mayor sustentabilidad, se desarrolla con el trabajo conjunto de las áreas específicas de planificación y otros sectores del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales y municipales. La gestión del plan cuenta con la participación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN).

Durante el avance IV, se incorporan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los acuerdos del Marco de Sendai en relación a la gestión de riesgos de desastres, y las prioridades acordadas en la reunión de Hábitat III donde se estableció la Nueva Agenda Urbana (NAU). Para el caso Córdoba, el modelo deseado propuesto para 2018 plantea un esquema de microrregiones integradas como sistemas, el desarrollo de localidades sobre corredores de conectividad (de desarrollo regional, turísticos y productivos) y nodos multimodales, a fin de mejorar la calidad social, fortalecer la identidad local y cultural.

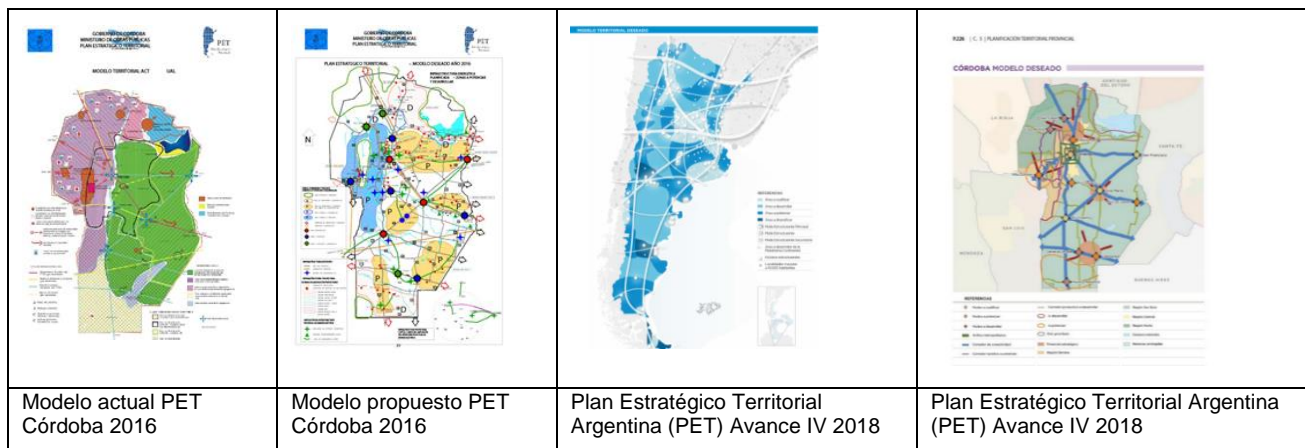


Fig.1. Plan Estratégico Territorial Argentina. Ministerio de Obras Públicas. Secretaria de planificación territorial y coordinación de obra pública. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/plan-estrategico-territorial>

En el contexto provincial, el Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC) - organismo descentralizado de la Administración Pública Provincial,¹ ha iniciado la elaboración de un Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de Córdoba (PEDICor), mediante una metodología participativa y una visión a mediano y largo plazo. Para llevar adelante el Plan, el equipo tomó como punto de partida el proceso de regionalización que comenzó la provincia de Córdoba en el año 2004, a través de la Ley N° 9.206,² mediante la cual se crean las Regiones dentro de los límites departamentales, y se reconocen las Comunidades Regionales conformadas voluntariamente por los intendentes y jefes comunales. El objetivo de este plan es el reconocimiento de los problemas potenciales o críticos del medio natural y cultural, la integración de la información y su ordenamiento, para determinar las prioridades para el desarrollo integral de cada departamento.

Para la elaboración del modelo territorial actual se analizan comparativamente entre zonas las condiciones sociales, económicas y ambientales y se prefigura, a partir de este diagnóstico, el modelo territorial deseado y los planes o proyectos estratégicos de tipo estructural para cada una de las zonas involucradas. Dichos proyectos comprenden obras viales y ferroviarias, de infraestructura energética e hídrica, desarrollo productivo turístico, industrial y/o agropecuario, saneamiento de títulos, zonificación de usos, entre otros.

¹ Creado por la Ley Provincial 9475/08 y su modificatoria, Ley 9665/09.

² Las comunidades regionales coinciden con los límites departamentales: Zona I Cruz del Eje, Ischilín, Minas, Pocho, Río Seco, San Alberto, San Javier, Sobremonte y Tumbura; Zona II Capital, Punilla, Calamuchita, Colón, Río Primero, Río Segundo, Santa María, Tercero Arriba y Totoral; Zona III Gral. San Martín, Marcos Juárez, San Justo y Unión, Zona IV Gral. Roca, Juárez Celman, Río Cuarto, Pte. Roque Sáenz Peña.

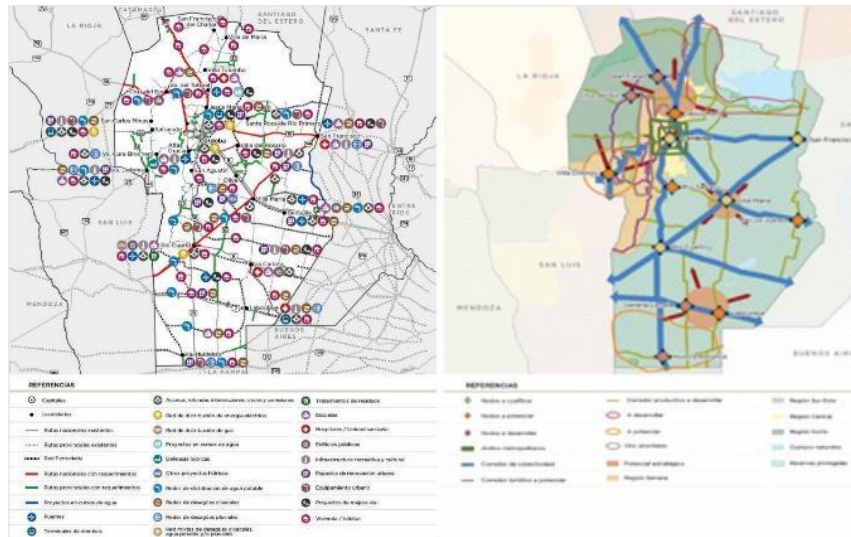


Fig.2. Plan Estratégico Territorial Argentina. Córdoba. Ministerio de Obras Públicas. Secretaria de planificación territorial y coordinación de obra pública. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/plan-estrategico-territorial>

A nivel metropolitano, se desarrollan dos planes: a) el Plan Estratégico Urbano territorial del Área Metropolitana Córdoba, surge con el fin de integrar las ciudades conurbadas a la ciudad capital en un plan integral de desarrollo estratégico; b) el Plan Estratégico Gran Río Cuarto, comprende los municipios de Río Cuarto, Las Higueras y Santa Catalina, y tiene por objetivo principal articular políticas intermunicipales en consenso con otros organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

El Plan Estratégico Urbano territorial del Área Metropolitana Córdoba, gestión a cargo del Instituto de Planificación Metropolitana -IPLAM-, organismo oficial perteneciente al Gobierno provincial,³ se desarrolla en dos etapas. La primera propone el diagnóstico y propuesta del sistema viario “Plan Vial Director” Ley N° 9.687/09 y los grandes “Usos del Suelo” Ley N° 9.841/10 como elementos destacados en la ordenación del territorio. La segunda etapa que cuenta con el financiamiento de la Unidad de Pre Inversión (UNPRE) del Ministerio de Economía y el Banco Interamericano de Desarrollo, actualmente en desarrollo, extiende el análisis y promueve un nuevo proyecto de Ley de “Uso del Suelo” para abarcar las localidades que están vinculadas al Anillo Vial Regional según la denominación que se estableció en el Plan Vial Director Metropolitano y otras localidades que no se vinculan directamente a esta infraestructura viaria, pero que están dentro de su influencia. En esta etapa revisa la viabilidad de las trazas propuestas en oportunidad de la 1º Etapa. Este proceso se lleva a cabo un diagnóstico preliminar y consultas a las Direcciones de Vialidad Provincial y Nacional con el fin de proponer una traza más ajustada del Anillo Regional y un listado de las mejoras que serían necesarias de introducir para materializar el proyecto con su ubicación geográfica específica.

³ Creado por Ley de Ministerios N° 9454 Decreto 2174, Art. 50.

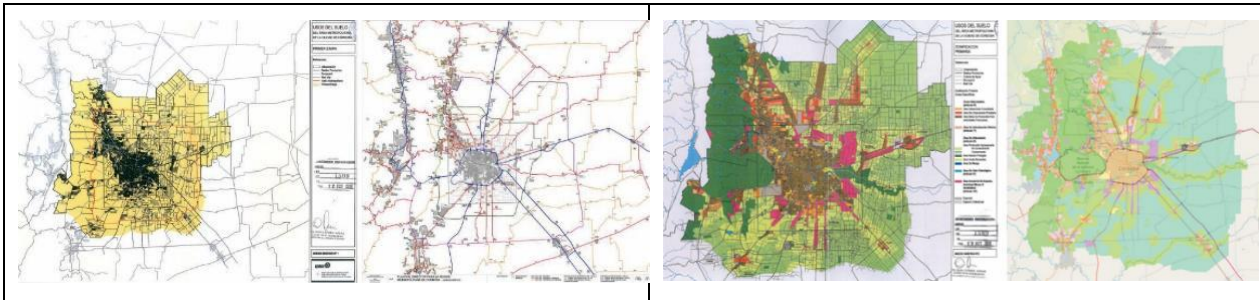


Fig. 3. Izquierda. Propuesta para el “Plan Vial Director” 1º etapa y 2º etapa. Fuente: Ley N° 9.687/09 y Estudio 1.eg.150 “Lineamientos del plan estratégico urbano territorial del AMC. **Fig. 4.** Derecha propuesta Usos del Suelo 1º y 2º etapa. Fuente: LEY N° 9841/2010 e IDECOR.

El “Plan Estratégico y Código de planeamiento urbano para el aglomerado urbano del Gran Río Cuarto 2010-2020” (Estudio: 1.EG.139. Ministerio de Economía y Finanzas Publicas-Argentina, Préstamo BID 1896-AR, Programa Multisectorial de Preinversión II) comprende una población de 163.048 habitantes. En el último siglo el crecimiento demográfico y la expansión urbana del GRC, el aumento de la densidad demográfica y la complejidad de la trama urbana entre otros temas pone en evidencia la necesidad del ordenamiento metropolitano.

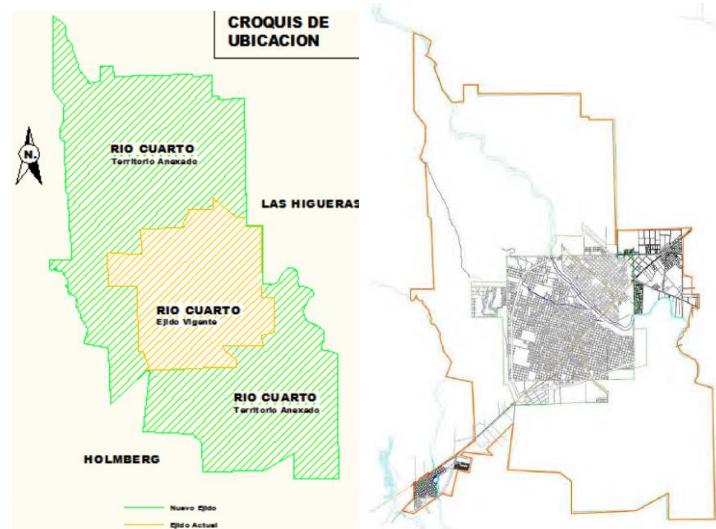


Fig. 5. Plano de ejidos de las localidades de Santa Catalina (suroeste) - Río Cuarto (centro) – Las Higueras (noreste). Fuente: Estudio 1.EG.139. Ministerio de Economía y Finanzas Publicas-Argentina, Préstamo BID 1896-AR, Programa Multisectorial de Preinversión II. Figura-6. Plano Ordenanza 1082/11. Gobierno Río Cuarto

El plan propone una cartera de proyectos y para cada proyecto se presenta su nombre (como síntesis de la idea), los objetivos y una breve descripción. Algunas de las ideas-proyecto tienen mayor nivel de avance en su formulación (pre-factibilidad, factibilidad, implementación parcial, etc.), otros están solo a nivel de idea. Uno de los aspectos más valiosos del plan es que recoge de forma interdisciplinaria (a través de entrevistas, talleres participativos, experiencias de campo) la opinión y expectativas de gran cantidad de ciudadanos e instituciones del GRC.

El plan se desarrolla en 5 ejes; 1- desarrollo económico y competitividad, 2-desarrollo urbano y calidad del hábitat, 3- equidad e integración social, 4- medio ambiente y patrimonio ambiental, 5- desarrollo político institucional. Como modelo de gestión para el PEGRC se propone generar un órgano de conducción y coordinación para las políticas estratégicas del Gran Río Cuarto. Este órgano de conducción, como esquema general de la propuesta, tiene tres componentes centrales: un órgano directivo (mesa política), un órgano operativo (mesa técnica y operativa) y un órgano consultivo (no vinculante).

En el contexto local, durante 2016, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la República Argentina, publica la “Guía de Planificación Territorial” con el fin de asistir técnicamente a los gobiernos locales brindándoles herramientas para el mejoramiento de su gestión. En el marco de esta investigación se analizan 171 planes de ordenamiento territorial disponibles en el sitio web del Ministerio del Interior.⁴ Esto representa el 40% de la totalidad de localidades cordobesas (427 comunas y municipios).

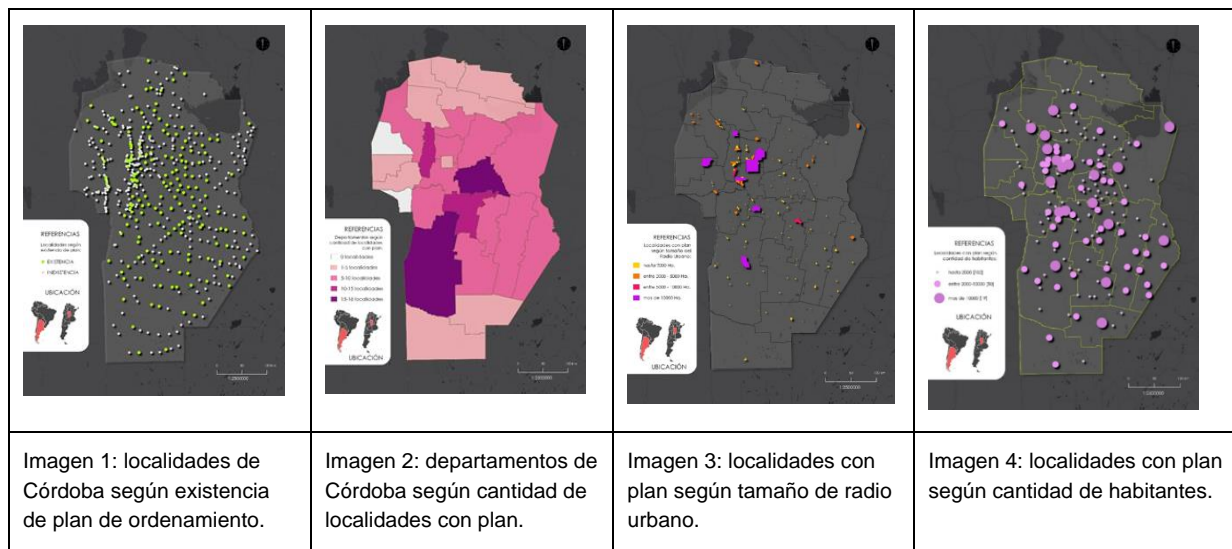


Figura. 4 Elaboración propia en base a sistemas de Información Geográfica, con bases en material disponible en el Gobierno provincial y otras fuentes.

El reagrupamiento de los centros planificados por departamento determina algunas inequidades en el proceso de planificación. Por ejemplo, los departamentos Minas y San Javier (noroeste provincial) no cuentan con ninguna localidad que haya desarrollado algún plan de ordenamiento territorial. En cambio, en los departamentos Río Segundo y Tercero Arriba (zona central) más del 80% de las localidades poseen algún plan.

⁴ Planes disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obras-publicas/planes-locales/cordoba>.

Cuadro-1. Síntesis instrumentos abordados para el estudio

INSTRUMENTOS	GESTIÓN GUBERNAMENTAL/ FINANCIAMIENTO	ÓRGANOS CONSULTIVOS
Plan estratégico territorial de Argentina. PET	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación.	Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) nacional.
Plan estratégico territorial de la provincia de Córdoba	Gobierno de la provincia de Córdoba Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC)
Plan Estratégico Urbano territorial del Área Metropolitana Córdoba	Gobierno de la provincia de Córdoba Ministerio de Economía y Finanzas Publicas-Argentina- BID (financiamiento)	Instituto de Planificación Metropolitana (IPLAM)
Plan Estratégico Gran Río Cuarto (PEGRC)	Gobierno de la provincia de Córdoba Ministerio de Economía y Finanzas Publicas-Argentina- BID (financiamiento)	Órgano consultivo (PEGRC)
Planes Municipales	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la República Argentina Ministerio de Economía y Finanzas Publicas-Argentina- BID (financiamiento)	Municipios
Manual de Diseño urbano	EDISUR S.A., la U.N.C. y el Ministerio de Gobierno de la Prov.	Convenio interinstitucional

Elaboración propia en base a instrumentos analizados, recopilados y estudiados.

1.2. Marcos regulatorios y legislación.

En el caso de Córdoba el conjunto de leyes que ordenan físicamente el territorio condiciona el uso y ocupación del espacio regional y urbano, a escala provincial y municipal. A tal fin, se agrupan el conjunto de leyes principales más representativas de la problemática a estudiar: a) un marco político general con la Constitución provincial y la Ley de Municipios y Comunas; b) la legislación ambiental; c) el marco específico que regula las áreas naturales, urbanas y rurales. En cada Ley se aborda principalmente el objeto de regulación, los fines principales, los instrumentos de planificación legislados y el órgano de aplicación.

El análisis desagregado de este corpus normativo permite reconocer la existencia de un conjunto de regulaciones que conforman los temas esenciales políticos, ambientales y físicos necesarios para el ordenamiento territorial de la provincia de Córdoba. La siguiente tabla identifica las principales legislaciones relacionadas al ordenamiento territorial, demostrando la excesiva partición y falta de articulación de la legislación en materia de planificación territorial. La categorización de dichas normas responde a los criterios utilizados por el gobierno de la provincia.

Cuadro-3. Síntesis Legislación abordada para el estudio

MARCO POLITICO GENERAL	
Constitución provincial de Córdoba	Se basa en la Constitución Nacional y establece entre otros el ejercicio de sus instituciones y el régimen municipal
Ley N° 8102/91. Del Reconocimiento y Competencia Territorial Reconocimiento de Municipios y ciudades.	Régimen de municipios y comunas
Ley N° 9206/04. Comunidades Regionales.	Orgánica de regionalización de la Provincia de Córdoba
DEL AMBIENTE EN GENERAL	
N° Ley	Autoridad de aplicación
Ley N° 5589/73. Código de aguas	Dirección Provincial de Hidráulica (art. 4)
Ley N° 7343/85. Principios Rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente	Ministerio de Planeamiento y Coordinación Subsecretaría de Gestión Ambiental (art. 53)
Ley N°10208/16. Política ambiental provincial	Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos. Ministerio de Salud. Ministerio de Educación. Comisiones técnicas interdisciplinarias
Ley N° 9841/2010	Regulación de los usos del suelo (Áreas Urbanizables; b) Áreas de Urbanización Diferida; c) Áreas No Urbanizables; d) Áreas de Valor Estratégico, y e) Áreas Industriales de Impacto, Actividades Mineras o asimilables) en la Región Metropolitana de Córdoba -sector primera etapa-
ÁREAS NATURALES	
Ley N° 6964/83. Áreas Naturales de la provincia de Córdoba	Dirección de Recursos Naturales de la Provincia. Departamento de Áreas Naturales.
Ley N° 8066/91. Boques y tierras forestales	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Recursos Renovables.
Ley N° 9814/10. Ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de Córdoba	Secretaría de Ambiente de la Provincia. Unidades Departamentales de OT de los bosques nativos en el marco de las Comunidades Regionales. Comisión Asesora Honoraria de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos.
ÁREAS URBANAS	
Ley N° 4146/49	Dirección General de Catastro.
Decreto N° 1693/16	Ministerio de Finanzas. Dirección General de Catastro
Ley N. 5.735/74	Dirección General de Catastro. Registro general de la Provincia
Ley N° 10454/17 Catastro Territorial de la Provincia de Córdoba	Ministerio de Finanzas Dirección General de Catastro
ÁREAS RURALES	
Ley N°5485/72 Reglamentación del Artículo N°2326 del Código Civil	Ministerio de Finanzas. Dirección de catastro
Resolución N°194/2012	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos- Unidad Económica Agraria
Ley N° 10467/ 17. Plan provincial agroforestal	Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Córdoba. Comisión Provincial Agroforestal
Ley N° 9.164/ 04. Productos Químicos o Biológicos de Uso Agropecuario	Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Fuente: Elaboración propia en base a estudio de legislación provincial. Desarrollo parcial en completamiento.

En términos físicos y jurisdiccionales, el territorio provincial se constituye por 26 departamentos que contienen municipios, comunas o ciudades. El artículo N° 181 de la constitución provincial, define la escala de los aglomerados según su población. El territorio metropolitano se conforma por seis departamentos que constituyen la Región Metropolitana, y las ciudades en directa conurbación con la Ciudad de Córdoba representan el Área Metropolitana,⁵ de límites imprecisos y poco definidos. Por su parte, la ciudad de Córdoba -departamento Capital- se consolida en materia legislativa en las décadas del '80 y '90,⁶ y cuenta con su propia legislación de fraccionamiento, ocupación y edificación. La estructura normativa se ha ido adaptando y modificando según la demanda, pero en términos generales no considera las nuevas tendencias de crecimiento en relación con el territorio metropolitano y regional. La Ley N° 8102 (Del Reconocimiento y Competencia Territorial Reconocimiento de Municipios Ciudades) y la Ley Provincial N° 9206/04, Comunidades Regionales⁷ (CR) son los principales instrumentos de regulación político institucional del territorio provincial.

En el caso de la Ley Provincial N° 9206/04, plantea la descentralización político-administrativa departamental. Las CR son 26 y se conforman como personas jurídicas de derecho público integradas por los legisladores departamentales, los intendentes municipales y comunales y la sociedad civil. Los municipios y comunas del territorio provincial, representados dentro de esta Ley, abordan cuestiones referidas a la planificación y generación del desarrollo de la Región, la ejecución de planes y proyectos a ese efecto, así como el control del territorio con exclusión de las zonas que corresponden a los radios urbanos (art. 10).

En relación a la legislación ambiental, todas las leyes existentes; Ley N° 9814/10, Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba, Ley N° 5589/73, Código de aguas, Ley N° 7343/85, Principios Rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, Ley N° 10208/16 Política ambiental provincial, Ley N° 6964/83, Áreas Naturales de la provincia de Córdoba, Ley N° 8066/91, Boques y tierras forestales se enmarcan en la delimitación de unidades territoriales, establecidas mediante la identificación, caracterización y evaluación de parámetros biofísicos y socioeconómicos, integrados a través de un análisis interdisciplinario e intersectorial.⁸ Esto demuestra por un lado que existe una visión global del territorio, sin embargo la principal problemática refiere a la desarticulación de este corpus, solapándose entre ellas las distintas disposiciones sin enmarcarse en un instrumento que las englobe para su aplicación.

En el marco específico que regula las áreas urbanas, la urbanización del territorio de la provincia de Córdoba, está regulado por la ley N° 4146/49 (Régimen de Fraccionamiento de Loteos), la que en su Artículo 1° refiere a que todo fraccionamiento de tierra en el territorio de la Provincia, hecho con el fin de formar o ampliar centros de población, se ajusta a las disposiciones de esta ley. Dentro de este concepto cualquier urbanización o fraccionamiento fuera del ejido municipal⁹ de la Ciudad de Córdoba, estará regido por las

⁵ En la actualidad no existe una clara delimitación de este concepto, por lo que para este trabajo se adopta la definición del IPLAM, Instituto de planificación Metropolitana, el cual se explicara en el avance de la presentación.

⁶ En la ciudad de Córdoba existen cuatro normativas principales que regulan el ordenamiento territorial: 1. Ordenanza N° 8060 y modificatorias regula el fraccionamiento del suelo; 2. la Ordenanza N° 8057 y modificatorias regula la ocupación del suelo en el Área Central, 3. la Ordenanza N° 8256 y modificatorias regula la ocupación del suelo en Áreas intermedias y periféricas, 3. la Ordenanza N° 8133 y modificatorias regula la localización de las actividades económicas que impliquen uso del suelo industrial o asimilable al mismo.

⁷ Tiene su antecedente en el artículo 124 de la Constitución nacional, el cual establece que las provincias "podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines"

⁸ Regiones Naturales de la provincia de Córdoba. AGENCIA CÓRDOBA D.A.C.yT. - Dirección de Ambiente, 2003. Córdoba – Argentina.

Recuperado en: <http://www.igualdadycalidadcoba.gov.ar/SIPEC-CBA/publicaciones/proyarboles/RegionesNaturalesdeCordoba.pdf>

⁹ Ejido de 24 km x 24 km.

disposiciones de la misma y por la Ley Nº 5735 (Régimen de inmuebles fraccionados en loteos, -Adherida a la ley Nacional de loteos 14.005-) y normas concordantes, cuyo trámite es coordinado por la Dirección General de Catastro. Por otra parte, La Ley Nº 10454/17 regula las tareas y procedimientos vinculados a la organización y ejecución del Catastro. A los fines valuatorios las parcelas y subparcelas se clasifican en urbanas y rurales. El Artículo 33 define parcelas urbanas como aquellas ubicadas dentro de los radios municipales y comunales y las pertenecientes a fraccionamientos destinados a asentamientos poblacionales, comerciales, industriales, recreativos o turísticos ubicados fuera de radios municipales o comunales. En tanto son parcelas rurales aquellas no comprendidas en la definición anterior.

Los avances a escala metropolitana presentan algunas definiciones más precisas. Con la creación del Instituto de planificación Metropolitana (IPLAM) por Ley de Ministerios Nº 9454 Decreto 2174, Art 50, el Gobierno de la Provincia de Córdoba reconoce las asimetrías y busca ordenar el territorio a través de una planificación estable del Área Metropolitana de Córdoba. El IPLAM, realiza intervenciones en la red Vial y del Uso del Suelo, destacándose entre sus propósitos la creación de tres legislaciones importantes, la Ley Nº 9595/09 Aprobación del convenio de avance para el plan de ordenamiento territorial del Área Metropolitana de Córdoba, que define las implicancias y relaciones del ámbito físico¹⁰ de este territorio, la Ley Nº 9.687/09 Aprobación del plan vial director para la Región Metropolitana de Córdoba, en la que se prevén las conexiones viales -presentes y futuras- a las que deberá ajustarse todo nuevo fraccionamiento de tierras o loteos y en ley Nº 9841/10 Regulación de los usos del suelo¹¹ y puesta en vigencia del "Plan Metropolitano de Usos del Suelo- sector primera etapa- que complementado a la segunda etapa forman parte del "Plan Vial director para la Región Metropolitana de Córdoba."

El análisis desagregado de este cuerpo normativo nos permite reconocer la existencia de un conjunto de regulaciones que conforman los temas esenciales políticos, ambientales y físicos necesarios para el ordenamiento territorial de la provincia de Córdoba. Su desarrollo poco o nada integrado demuestra dificultades a los municipios, comunas y CR para su aplicación. La multitud de instrumentos y conceptos vertidos requiere de un glosario integrado y normalizado. El conjunto de leyes responde a diferentes momentos que van desde la década del 50 hasta la situación actual, planteando la necesidad de compatibilizar el universo de leyes e instrumentos, así como revisar y legitimar procedimientos.

REFLEXIONES

El estudio de estos antecedentes en diferentes escalas, y ámbitos de abordaje para la provincia de Córdoba permite extraer las siguientes conclusiones:

- 1. Conflictividad entre las áreas urbanas, rurales y protegidas. Modos de fraccionamiento y uso del suelo, distribución de actividades económicas. Correlación entre zonas.**

¹⁰ definiendo esta como una trama o red espacial vinculada por el sistema vial de rutas y calles axiales, con epicentro en la Capital y la incorporación de los anillos Metropolitano y anillo Regional que circunvalan y conectan las actividades comerciales y de transporte fuera del radio urbano de la capital cordobesa.

¹¹ Define el territorio en; a) Áreas Urbanizables; b) Áreas de Urbanización Diferida; c) Áreas No Urbanizables; d) Áreas de Valor Estratégico, y e) Áreas Industriales de Impacto, Actividades Mineras o asimilables.

Gran parte de los problemas del crecimiento de las ciudades se explica por los modos en que se viene fraccionando el suelo y su situación inconexa con los territorios ya urbanizados y ocupados. Entre otros para su valuación, el catastro no distingue entre áreas rurales y áreas naturales de protección.

Áreas rurales: áreas de suelo rústico destinado a explotación productiva agropecuaria y/o forestal, intensiva o extensiva. Las parcelas rurales en su fraccionamiento están condicionados a la unidad productiva por zonas. Pueden ser de jurisdicción provincial o estar dentro de los radios comunales o municipales.

Áreas urbanas: áreas de suelo urbano, con condiciones de trazado e infraestructura de urbanización abierta; de uso residencial, recreativo, comercial, servicios y/o industrial. Las parcelas urbanas deben estar integradas a los radios municipales y comunales.

Áreas naturales: áreas de suelo rústico que por su valor paisajístico y/o ambiental, de legado histórico u otro, deben conservar su estado natural de protección. Estas parcelas deben ser valoradas y promovidas por sus servicios ambientales. Para su valoración económica se deben considerar esta capacidad de producción, y su posibilidad de transferencia

Por otra parte, la relación entre las características del soporte físico y las estrategias de ocupación, según la legislación referida al catastro determina que todo el territorio responde a las mismas consideraciones de fraccionamiento, y ocupación en tanto dichos indicadores no estén regulados por ordenanzas locales. En estos términos resulta oportuno considerar que el territorio provincial se constituye por un amplio mosaico de regiones, bien diferenciadas por su soporte natural y ambiental y la forma de intervención actual responde a cuestiones que emergen de las necesidades del mercado, estandarizadas, o categorizadas según su condición ya sea de llanura o serranía.

2. Integración de instrumentos de planificación, planes apoyados en las estructuras legislativas adecuadas a las problemáticas y conocimientos disponibles

En las últimas dos décadas se incentivan los procesos de planificación territoriales -a nivel nacional y provincial- tendientes a continuar en el tiempo con diferentes avances según los equipos de gestión política. Técnicamente los planes contienen diagnósticos actualizados de la problemáticas social, ambiental y económica. A partir de éstos, se elabora el modelo actual -marca el desequilibrio territorial- y el modelo deseado en los próximos 10-15 años para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad. Así mismo los planes territoriales, constituyen una herramienta para actualizar los proyectos desarrollados y en desarrollo, y plantear prioridades e interactuar en diferentes escalas según los temas problemas.

En Córdoba, es recién en 2017 cuando se desarrolla una política de planificación, de los 427 centros urbanos, 169, 1/3, cuentan con diferentes procesos de planificación. Si bien los planes han sido desarrollados con una metodología adecuada en cuanto a etapas, no todos los centros urbanos tienen cabal conocimiento de la importancia de este instrumento. La mayoría de los planes no han sido desarrollados en forma participativa sostenidos con los actores locales. Los problemas presentados no surgen de trabajos desarrollados con la comunidad o con los equipos de gestión.

La escala municipal, aunque inédita en cuanto a la cantidad de desarrollo producido, se plantea con un modelo de gestión poco participativo de la realidad local, y escasa interacción gubernamental. La contratación externa de profesionales al frente de los estudios no colabora en la aprehensión de los planes, en sus diferentes etapas. De las 169 localidades, el 85% presenta radios urbanos inferiores a 2000 ha.

Aproximadamente el 60% de las localidades que tienen un plan tienen menos de 2000 habitantes. En la provincia de Córdoba, las localidades con menos de 2000 habitantes pertenecen a la categoría de comunas; al superar esta cifra, las localidades detentan el rango de municipio. Por su parte los planes de alcance metropolitano, especialmente en el caso Córdoba, constituyen los estudios con mayor profundidad disponibles. El IPLAM viene desarrollando estrategias de ordenamiento a nivel usos del suelo y movilidad, con importantes concesos entre municipios, y estado provincial.

Por último, buscar la articulación entre políticas e instrumentos, refiere a la necesidad de generar instrumentos de ordenamiento territorial abarcativos y unificados que se adecuen a las premisas de sostenibilidad, equilibrio ambiental, equidad social, crecimiento económico. El actual modelo de desarrollo, basado casi exclusivamente en el consumo de recursos, se muestra claramente insostenible. El crecimiento extensivo y disperso incrementa la presión sobre los sistemas de soporte y en consecuencia el ordenamiento territorial se constituye como la herramienta posible para transformar la realidad. Este trabajo representa un avance parcial de una amplia temática que busca profundizar el conocimiento de las dinámicas de transformación del planeamiento territorial para fortalecer el reconocimiento del territorio en los nuevos procesos de transformación de las ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

Argentina (2012). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública *Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial*.

DE MATTOS, C. (1997): "Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos". Ponencia presentada al 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina, Dpto. de Geografía, Facultad de Filosofía, Universidad Nacional de Buenos Aires, Marzo de 1997 (mimeo).

GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (2015) -Ministerio de Desarrollo Urbano. Manual de diseño urbano. Buenos Aires. 2015. ISBN 978-987-29897-6-7.

Gobierno de la Provincia de Córdoba - Ministerio de Gobierno & Grupo Edisur (2018). MEP · MANUAL DEL ESPACIO PÚBLICO. FASCÍCULO 1. CALLES: USOS Y DIMENSIONES. Córdoba. ISBN (trámite pendiente).

GUÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (2016). Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina)

IRÓS, G. MOISO, EE. BRAVO, A. ALONSO, C. (2011). Lineamientos del Plan Estratégico Urbano Territorial de la Región Metropolitana de Córdoba. Contexto Regional, Fundamentos y Orientaciones. (IPLAM, Vol. I, II, III). Córdoba.

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA (2019). Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública. Plan Estratégico Territorial. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

NACIONES UNIDAS (2015). Los objetivos de Desarrollo Sostenible y la iniciativa de ciudades prósperas. La agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de https://unhabitat.org/downloads/es/mexico/cpi1603/ODS_CPI.pdf.

PLAN ESTRATÉGICO GRAN RÍO CUARTO (2011). Articulación de políticas de desarrollo en los municipios del gran río cuarto. Situación actual, agenda de temas y cartera de proyectos al año 2020.

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL CÓRDOBA “PET” (2000 [2018]). Gob. De la Provincia de Córdoba, Ministerio de Obras Públicas y Plan Estratégico Territorial Argentina.

SÁEZ CASTÁN Y MURUGARREN. ANIMALARIO UNIVERSAL DEL PROFESOR REVILLOD (2003). México. ISBN: 9789681670481.

SANDOVAL, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. Serie Desarrollo Territorial N°17, CEPAL.