
Procesos de transformación territorial, fragmentación y vacancia en las políticas de ordenamiento en Córdoba, Argentina

Territorial transformation processes, fragmentation and vacancy in the zoning policies in Córdoba, Argentina

Guzmán, Leticia Ana¹

¹ Universidad Nacional de Villa María, Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas, Licenciatura en Ambiente y Energías Renovables
lguzman@unvm.edu.ar

Palabras clave: territorios, *usos del suelo*, *dinámicas territoriales*, *normativas*.

Eje temático*: 3. Políticas, legislación y planificación ambiental

Modalidad*: ponencia

Resumen

Desde los años 90 las ciudades intermedias en Argentina tomaron una mayor relevancia y son las de mayor transformación al contar con un aumento de la población, incrementando las problemáticas socio-ambientales relacionados a los cambios de uso del suelo. El periurbano es la zona de transición urbano-rural y las normativas locales no han contemplado la convivencia con las actividades que allí se desarrollan o las han desplazado. Este trabajo pretende exponer las condiciones territoriales en una región de Córdoba, vinculadas al uso del suelo y los aspectos normativos. Los resultados denotan que en materia legal se cuenta con elementos, sin embargo, los conflictos por los usos del suelo exceden las lógicas jurisdiccionales municipales que finalmente van en detrimento del ambiente.

Abstract

Since the 1990s, intermediate cities in Argentina have taken on greater relevance and are the ones with the greatest transformation due to an increase in population, increasing socio-environmental problems related to changes in land use. The peri-urban is the urban-rural transition zone and local regulations have not contemplated coexistence with the activities that take place there or have displaced them. This work aims to expose the territorial conditions in a region of Córdoba, linked to land use and regulatory aspects. The results show that in legal matters there are elements, however, conflicts over land use exceed municipal jurisdictional logics that ultimately are detrimental to the environment.

Introducción

La forma de vida contemporánea ha llevado a que los individuos desconozcan las fuentes de donde provienen los recursos que consumen diariamente (agua, energía, alimentos, etc.) y a un mayor desconocimiento del ambiente y el deterioro del mismo, conduciendo a la sociedad a intentar mitigar problemáticas ambientales que podrían haber sido prevenidas con anterioridad (Leff, 2007).

Por otra parte, más de la mitad de la población del planeta reside en los espacios urbanos desde mediados del 2009, sin embargo, hace algunas décadas las ciudades pequeñas e intermedias de los países en desarrollo han tenido un crecimiento acelerado con una gran expansión física hacia las zonas rurales (Vieyra, Méndez y Hernández, 2016). El INDEC¹

¹ INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

estima que para el 2020 la población urbana de Argentina es de 42 millones de habitantes lo que representa el 92,5% de los habitantes del país. Asimismo, es el octavo país con mayor superficie terrestre del mundo, con una baja densidad de habitantes, en comparación mundial, y más del 80% de su superficie para producciones agrícolas, ganaderas y forestales (Bran, Gaitán y Wilson, 2017). Esta situación contrapuesta en varios casos se vieron reflejados en conflictos socio - ambientales enfrentando diferentes demandas del suelo para producción agrícola, ganadera, viviendas, barrios cerrados, entre otros.

La reforma de la Constitución Nacional, del año 1994, reivindica en el Artículo 124 *in fine*, el dominio originario de los recursos naturales de las Provincias. Este cambio fue fundamental para la gestión territorial provincial y municipal, aunque muchas provincias no contaban con los recursos legales, humanos y de conocimiento para ejercer dichas gestiones. En este contexto, finalizados los años '90, el modelo productivo del país se intensificó en agroexportador, lo que desplazó y reemplazó a otras producciones en diferentes regiones (Paruelo, Guerschman y Verón, 2005) generando una presión sobre los bordes de las ciudades intermedias en las regiones pampeanas principalmente. Siendo la provincia de Córdoba una de las mayores productoras agrícolas y ha modificado los usos del suelo de naturales hacia productivos, incrementando drásticamente la pérdida de los ecosistemas naturales (Agost, 2015). Estos procesos denotan la importancia de analizar las construcciones territoriales y normativas en la provincia de Córdoba, para establecer vacancias y desafíos en las diferentes escalas gubernamentales.

Materiales y Métodos

Las divisiones territoriales de primer orden en la Argentina son las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la de segundo orden se denominan departamentos, salvo la provincia de Buenos Aires. La provincia de Córdoba se encuentra dividida en 26 departamentos y más de 500 municipios y comunas (desde 200 hasta más de 500 mil habitantes) que no cuentan con límites colindantes. Esta situación hace a la existencia de espacios entre municipios que son de jurisdicción solamente provincial. Para llevar adelante la gestión en estos territorios se crearon las comunidades regionales (espacios intermunicipales dentro de un departamento) las cuales cuentan con mandatos rotativos entre los municipios cercanos que pertenezcan al mismo departamento y dentro de la pedanía (subdivisión de tercer orden). La provincia está representada por tres ecorregiones de diferentes características y riquezas naturales de Norte a Sur y de Este a Oeste, que hacen a que las actividades productivas que se desarrollan en su espacio sean diferentes.

Las formas de uso del suelo tienen sus raíces en las aptitudes físico-naturales, aspectos culturales y normativas. Por lo cual, como metodología se identificaron las políticas y normativas a nivel Nacional y Provincial, realizando un análisis de las estructuras de las mismas. Sumado a ello se realizaron entrevistas abiertas a diferentes agentes gubernamentales para la identificación de las problemáticas vinculadas a la regulación del territorio y el Ordenamiento Ambiental.

Resultados y Discusiones

La República Argentina es un estado Federal que como se mencionó la reforma de la constitución del año 1994 reivindica el dominio originario de los recursos naturales de las Provincias. Este acto federal generó conflictos no sólo administrativos sino también territoriales ya que las cuencas, los bosques, las selvas no responden a límites políticos. Para resolver estas situaciones se comenzaron a desarrollar acuerdos entre las provincias en pos de gestionar conjuntamente cuencas y otros recursos, incorporando normativas provinciales referidas a la gestión y el manejo. En el año 2002 se promulgó la Ley Nacional N° 25675 "Ley General del Ambiente" que en su Artículo 1° establece que "La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable", seguidamente establece las herramientas políticas y normativas para ser transferidas a todo el territorio Nacional, marcando los aspectos principales para la protección del ambiente en concordancia con los parámetros internacionales para el desarrollo

sustentable.

La provincia de Córdoba fue una de las pioneras en normativa ambiental en el país con la Ley Provincial 7343 “Principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente” del año 1985. Esta Ley está en vigencia y establece en su Artículo 3: “A los efectos de esta Ley, la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprende en el Inciso A: “El ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización, poblamiento, industrialización, explotación minera y expansión de fronteras productivas en función de los valores del ambiente.”, así mismo en el Capítulo III, Artículo 18 determina que “El Ordenamiento Territorial y la regulación de los usos de la tierra deben tener en cuenta, entre otros criterios, los siguientes:

(a) Un sistema de inventario y clasificación de suelos y uso de la tierra científicamente fundado y permanentemente actualizado;

b) Una evaluación de las características y evolución de los ecosistemas;

(c) Una verificación de los actuales usos de la tierra, que indique su grado real de utilización, falta de uso o degradación;

(d) Una verificación detallada y precisa de las capacidades y limitaciones ecológicas de la tierra para uso comunitario, agrícola, industrial y de otra naturaleza;

(e) Un método de identificación de las zonas en las cuales una ocupación o crecimiento incontrolado de actividades y obras pudiera provocar la degradación incipiente, corregible o irreversible del ambiente como asimismo la destrucción de valores históricos, culturales o estéticos;

(f) Un método y un sistema para que los organismos gubernamentales competentes ejerzan el control del uso de las tierras en ambientes y situaciones críticas, o bien en tierras afectadas por instalaciones públicas y privadas;

(g) Un método y sistema para asegurar que las normas provinciales tomen en cuenta criterios de ecodesarrollo regional y de uso de la tierra en función de sus capacidades y limitaciones ecológicas.” Estas condiciones que la ley estableció fueron escasamente cumplidas y respetadas.

En el año 2000 se publica el Decreto Reglamentario N° 2131, para la Ley Provincial N° 7343, el cual establece las condiciones para la presentación de los Estudios de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales, así mismo estableció en el Anexo uno los proyectos sujetos obligatoriamente a presentación de Estudio de Impacto Ambiental, donde en el Inciso 20 se encontraban los “planes de desarrollo urbano y/o regional, planes de ordenamiento territorial.” De este punto, a la fecha, no se han encontrado presentaciones.

El Estado de Avance del 2008 del Plan Estratégico Territorial Nacional plantea diferentes estados de situación de la provincia de Córdoba entre los cuales se pueden mencionar “Modelo Territorial Actual de la Provincia de Córdoba”, “Potencialidades Ambientales” y “Caracterización de Restricciones Ambientales”. El documento completo cumple con los parámetros requeridos y establecidos por la Ley Provincial N° 7.343. Por otra parte, se encuentran disponibles varios sitios web² donde Universidades Públicas en conjunto con los Ministerios de Ciencia y Tecnología Provincial y Nacional, entre otros, han desarrollado investigaciones sobre las líneas de base del territorio Cordobés.

En otra línea, en el 2010 se sancionó la Ley Provincial N°9.814 “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos” de la Provincia de Córdoba. La misma no contempló lo instituido por la Comisión Interdisciplinaria de trabajo y posteriormente estuvo en tela de juicio su constitucionalidad al no responder a las bases mínimas de protección de la Ley Nacional N°26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Por otra parte, el mapa que dicha norma los límites entre zonas rojas, amarillas y verdes presentó complicaciones de interpretación. Esta normativa se pretendió modificar a finales del 2016, pero la propuesta perdió estado parlamentario en diciembre de 2017 por las presiones sociales

² <http://www.ordenamientoterritorialcba.com/web3/>
http://www.ciisa.inv.efn.uncor.edu/?page_id=77

sobre la inminente pérdida de bosque.

Hasta el año 2014 la normativa provincial no tuvo modificaciones o incorporaciones referidas al Ordenamiento Territorial o usos del suelo. En dicho año se promulgó la Ley Provincial N°10.208, que surgió del conflicto en la localidad de Malvinas Argentinas, donde diferentes agrupaciones sociales Nacionales e Internacionales se opusieron a que la Empresa Monsanto instalara una planta procesadora de grano. Esta nueva normativa además de incorporar la participación ciudadana (no vinculante) estableció en el Capítulo III "*Ordenamiento Ambiental del Territorio*" con cuatro Artículos que promueven el Ordenamiento Integral de toda la provincia. Además, la norma incorpora la Evaluación Ambiental Estratégica, herramienta de gestión de alto potencial que aún no ha sido implementado en la provincia desde su sanción. En Marzo de 2015 se publicó en el Boletín Oficial de la provincia la Resolución N° 13 del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos, por la cual se reglamente la presentación de políticas, planes y programas para ser analizados mediante la Evaluaciones Ambientales Estratégicas. Asimismo, esta nueva normativa establece en varios artículos la centralidad de las decisiones en la provincia restando autonomía en normativas ambientales a los municipios y menos aun a las comunidades regionales. Sin embargo, las políticas de Ordenamiento Territorial definidas no condujeron a un desarrollo sustentable, presentando una gran pérdida de biodiversidad (Agost, 2015) contando además en la actualidad con serios problemas ambientales consecuencia de la transformación de los suelos.

Por otra parte, a finales del 2009 se comienzan a aprobar por parte de la legislatura provincial, nuevos radios municipales, propuesto por estos últimos, los cuales contemplaban territorios en forma de islas o penínsulas en los nuevos radios municipales, con incorporación de territorios de usos rurales que pasaron a ser parte de la jurisdicción municipal. Esta nueva condición espacial, en principio presenta dos grandes problemas, por un lado el ofrecer servicios a áreas rurales que anteriormente no se brindaban, siendo la recolección de residuos, el mantenimiento de caminos y la aplicación de agroquímicos en los límites colindantes; por otro, el acceso a las islas que responden al municipio pero que para acceder se debe pasar por jurisdicción provincial representada por la comunidad regional. Algunos municipios, una vez aprobado por la provincia los nuevos radios, postergaron su implementación por medio de ordenanza municipal, otros duplicaron su superficie llegando a tener una mayor superficie rural que urbana y con normativas netamente urbanas.

Asimismo, las actividades instaladas en los territorios de las comunidades regionales cuentan con grandes dificultades al momento de solicitar servicios y el cumplimiento de la normativa ambiental, ya que deben en muchos casos dirigirse a los municipios más cercanos para los servicios, pero los entes de control son provinciales. Como así también el trabajo de Guzmán et al (2018) demuestra el desplazamiento de actividades ladrilleras a los márgenes de los radios municipales, presentando nuevas complejidades, donde los ladrilleros van a las escuelas y utilizan los servicios de la ciudad pero viven en territorio de la comunidad regional. Otros casos de gran relevancia para la provincia son las normativas de restricción de aplicación de agroquímicos, las cuales en algunas localidades se confeccionaron normativas que excedían sus jurisdicciones, en otros casos la ausencia de normativas de construcción local con un diagnóstico previo dieron normativas que no responden a las necesidades, el caso emblemático ha sido "madres del barrio Ituzaingó". Por último, la división respecto a las secretarías provinciales y sus responsabilidades dejan vacíos vinculados a la protección de los recursos, ya que por ejemplo la secretaría de ambiente no regula ni aprueba producciones agrícolas, esto lo realiza la secretaría de agricultura de la provincia, pero esta última no realiza estudios de impacto ambiental para dichas actividades. Además, no existe un libre acceso a los planes o programas de Ordenamiento Territorial que se hayan presentado los municipios o comunas ante la Secretaría de Ambiente, incumpliendo con la ley nacional N°25.831 para el acceso a la Información Pública Ambiental, solo contando recientemente en el sitio oficial con un manual de "Asistencia Técnica para el Ordenamiento Ambiental del Territorio de Municipios y Comunas Cordobesas".

Conclusiones

La organización espacial del territorio provincia demuestra una fragmentación que complejiza la regulación, sumado a que centraliza la regulación ambiental a la jurisdicción provincial, entendiendo al ambiente como un mero entorno proveedor de servicios, sumidero y soporte, sin abordar la complejidad del ambiente y las construcciones territoriales, fragmentando además las áreas de control, entorpeciendo los procesos de regulación, ya que las comunidades regionales no cuentan con recursos económicos suficientes y el control en las comunidades regionales donde se cuentan grandes distancias entre el centro de control y las comunidades mas lejanas.

Por otra parte, esta situación de normativas en constante modificación, con una baja aplicación clara, con fragmentación en los niveles gubernamentales y administrativos influyen directamente en los modelos de desarrollo regionales, repitiéndose patrones de transformación del uso del suelo. Siendo así que la tendencia de la expansión agrícola sobre las zonas naturales viene acompañada con el desplazamiento de las urbes hacia las áreas rurales, de modo que ambas afectan las potencialidades naturales de los sistemas por usos, generalmente, menos apropiados.

La provincia de Córdoba, presenta una disposición normativa claramente novedosa, sin embargo, la aplicación y articulación con las realidades territoriales van en detrimento del ambiente y en la pérdida de autonomía en los gobiernos municipales, generando pujas de poder y territorios en disputa colindantes a los radios municipales, pero que pertenecen a jurisdicción provincial.

Bibliografía

AGOST, L. 2015. Cambio de la cobertura arbórea de la provincia de Córdoba: análisis a nivel departamental y de localidad (periodo 2000-2012). *Revista de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, 2(2): 111-123.

BRAN, D., GAITÁN, J.J Y WILSON, M. G. 2017. Los indicadores de calidad de suelo como un componente de la sustentabilidad de los agroecosistemas. En WILSON M. G. Manual de indicadores de calidad del suelo para las ecorregiones de Argentina. (pp. 15-17). INTA. Argentina.

GUZMÁN, L. A., ETCHEGARAY, G., BUTHET, L., VEDELAGO, S., OVIEDO, J., REGIS, V., ... & PASCUALI, M. 2018. Consideraciones generales sobre las dinámicas de la actividad ladrillera en la región periurbana de Villa María, Córdoba, Argentina. *Sociales Investiga*, (5), 44-55.

LEFF, E. 2007. La complejidad ambiental. *Polis. Revista Latinoamericana*, (16).

PARUELO, J. M., GUERSCHMAN, J. P., y VERÓN, S. R. 2005. Expansión agrícola y cambios en el uso del suelo. *Ciencia hoy*, 15(87): 14-23.

VIEYRA, A., MÉNDEZ, Y., y HERNÁNDEZ, J. 2016. *Procesos urbanos, pobreza y ambiente, implicaciones en ciudades medias y megaciudades*. Universidad Nacional Autónoma de México. 180 p.